

Федеральный исследовательский центр
«Коми научный центр Уральского отделения
Российской академии наук»

Институт социально-экономических
и энергетических проблем Севера

Е.Н. ТИМУШЕВ

**ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНАЯ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ИНВЕСТИЦИИ
В РЕГИОНАХ РОССИИ**

Ответственный редактор
д. э. н. А.К. Моисеев,
Институт народнохозяйственного
прогнозирования РАН

Сыктывкар 2022

УДК 336.0/.5 + 332.1
ББК 65.261 + 65.04
Т418

Тимушев Е.Н. Внутрорегиональная бюджетная децентрализация и инвестиции в регионах России. Ижевск: ООО «ПРИНТ», 2022. 168 с.

ISBN 978-5-9631-0979-3

В монографии дается определение и обсуждаются положительные и отрицательные стороны внутрорегиональной бюджетной децентрализации, в том числе для динамики инвестиций в основной капитал. Уделено внимание корректности анализа зависимости инвестиций от децентрализации и роли фактора бюджетной обеспеченности региона. Анализируются тенденции межбюджетных отношений в России и осуществляются количественные расчеты по построенной модели зависимости инвестиций от децентрализации. Рассмотрена текущая федеральная политика межбюджетных отношений и предлагаются меры, направленные на создание стимулов у регионов отказаться от централизации и тем самым создать предпосылки для роста частных инвестиций.

Региональная экономика, межбюджетные отношения, бюджетная обеспеченность, фискальные стимулы, частные инвестиции.

Табл. 40. Ил. 29. Библиогр. 209 назв. 10 прил.

Рецензенты
Климанов В.В.

доктор экономических наук, Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации

Юшков А.О.

магистр экономики (M.Sc. in Economics), Международный центр социально-
экономических исследований «Леонтьевский центр»

УДК 336.0/.5 + 332.1
ББК 65.261 + 65.04

ISBN 978-5-9631-0979-3

Фото на обложке: позднедокембрийское поднятие Енгангэпэ к юго-востоку от Воркуты (западный склон Полярного Урала) (на лицевой стороне); левый берег р. Уса, в 20 км к юго-востоку от Воркуты (на задней стороне). Фото И.Д. Соболева.

© Е.Н. Тимушев, 2022
© ИСЭ и ЭПС Коми НЦ УрО РАН, 2022
© ФИЦ Коми НЦ УрО РАН, 2022

Введение

Экономическая политика играет важную роль в стимулировании роста факторов производства и развитии экономики в целом. Неслучайно стимулирование инвестиционной деятельности мерами государственной политики является востребованной темой научных исследований. Однако вопросы о количественных характеристиках влияния ***внутрирегиональной бюджетной децентрализации*** на инвестиции в регионах, а также о конкретных мерах реализации ее положительного потенциала для создания у экономических агентов стимулов к осуществлению инвестиций редко находит отражение в академических работах, в том числе зарубежных. Между тем, органы власти муниципальных образований наиболее близки к налогоплательщикам, поэтому способны проводить востребованную и территориально дифференцированную экономическую политику, при которой бюджетные средства, по крайней мере в теории, будут распределены и использованы эффективно. Искомые стимулы частных инвесторов происходят из преимуществ бюджетной децентрализации.

Бюджетная децентрализация – это ситуация наличия либо процесс достижения достаточных бюджетных полномочий и ресурсов на уровне региона или муниципалитета для создания стимулов: у органов власти – к росту эффективности общественного сектора экономики, а у экономических агентов – к ведению предпринимательской деятельности. Под «полномочиями» региона/муниципалитета в целях данной работы понимается возможность управления параметрами расходов и доходов, количественно выражаемая в относительном размере доходов и расходов бюджета региона/муниципалитета в составе консолидированного бюджета территории.

Бюджетная децентрализация целесообразна с точки зрения достижения эффективности распределения и

использования ресурсов бюджетной системы, но при условии тесной зависимости расходов бюджета от местного налогового потенциала (принцип взаимной зависимости местных доходов и расходов). В бюджетной системе Российской Федерации данный принцип часто нарушается из-за потребности в широком использовании межбюджетных трансфертов. Данная потребность, с одной стороны, обусловлена ресурсной зависимостью экономики и высокой межрегиональной дифференциацией, оправдана положительными эффектами трансфертов, которые снижают вертикальную и горизонтальную несбалансированность, стимулируют рост местной налоговой базы, выполняют функцию страхования от резких скачков дефицита в периоды кризиса в экономике и нейтрализуют внешние эффекты. С другой стороны, выделение межбюджетного трансферта уменьшает самостоятельность органа власти региона или муниципалитета и тем самым снижает эффективность распределения и использования ресурсов.

Ресурсная зависимость, высокая межрегиональная дифференциация и малая степень полномочий субъектов сформировали текущую бюджетную модель Российской Федерации, которая сильно централизована. Внутрирегиональная бюджетная децентрализация – размер бюджетных полномочий и ресурсов муниципальных образований, – является одной из наиболее низких среди мировых федераций. Недостаток местных полномочий не только негативно влияет на развитие бизнеса, но и предъявляет повышенные требования к качеству федеральной межбюджетной политики.

Известно, что положительный потенциал бюджетной децентрализации имеет определенный предел, индивидуальный для каждой бюджетной системы. Важно корректно определить этот предел, учитывая особенности бюджетной системы, и сформулировать предпочтительные меры федеральной межбюджетной политики, которые помогут его достигнуть.

Вопросам реформирования межбюджетных отношений, развития бюджетного федерализма и финансовой политики экономического развития России посвящены работы таких авторов, как Андрияков А.Д., Афанасьев М.П., Балаев А.И., Букина И.С., Бухвальд Е.М., Валентей С.Д., Власов С.А., Говтвань О.Дж., Голованова Н.В., Гришина И.В., Дерюгин А.Н., Караваева И.В., Климанов В.В., Клисторин В.И., Коломак Е.А., Кузнецов С.В., Лавров А.М., Лаженцев В.Н., Левина В.В., Лексин В.Н., Либман А.М., Лыкова Л.Н., Мамедов А.А., Михайлова А.А., Моисеев А.К., Назаров В.С., Панфилов В.С., Печенская М.А., Поварова А.И., Пчелинцев О.С., Савчишина К.Е., Силуанов А.Г., Славгородская М.Ю., Сумская Т.В., Татаркин А.И., Татаркин Д.А., Фрейнкман Л.М., Христенко В.Б., Швецов А.Н., Юшков А.О., Якобсон Л.И. и др. В зарубежной литературе различным аспектам бюджетной децентрализации уделяется внимание в работах таких авторов, как Ahmad E., Alexeev M., Bahl R., Baskaran T., Bird R., Blöchliger H., Boadway R., Brollo F., Buchanan J., De Mello L., Di Bella G., Gordon R., Hines J.R., Inman R.P., Ligthart J., Musgrave R., Neyapti B., Oates W., Pruddhome R., Rattsø J., Sacchi A., Schwarz P., Shah A., Tanzi V., Thiessen U., Tiebout C., Treisman D., Van Oudheusden P., Weingast B. и др.

Несмотря на популярность темы взаимосвязи бюджетной политики и мер в области межбюджетных отношений с общими экономическими индикаторами, существует мало исследований о влиянии распределения бюджетных полномочий и ресурсов на величину факторов производства в рамках региональных экономик. В данной работе определяются количественные характеристики влияния внутрирегиональной бюджетной децентрализации на структурную динамику инвестиций в России и пути реализации ее положительного потенциала для развития экономики. Для этого определяются корректные показатели внутрирегиональной бюджетной децентрализации, строится модель зависимости инвестиций от децентрализации и

формулируются меры, направленные на достижение найденных оптимальных уровней децентрализации и активизацию инвестиционной деятельности в регионах России.

В ходе исследования применялись общенаучные методы (анализ, синтез, аналогия, методы сравнения и группировки) и корреляционно-регрессионный анализ. Технические расчеты выполнены с использованием языка программирования R. Информационной основой стали публикации в академических журналах, материалы органов исполнительной власти (Минфина России, Казначейства России, Федеральной налоговой службы, Росстата), Центрального Банка, международных организаций (МВФ, Всемирного Банка).

Особенность работы состоит в установлении того, что на стимулы органов власти субъектов Российской Федерации увеличивать внутрирегиональную бюджетную децентрализацию влияет бюджетная обеспеченность региона. Доказано также, что непосредственно фактор децентрализации положительно влияет на инвестиции. Выявлены предельные уровни частных инвестиций для разных субъектов инвестиционной деятельности, при которых фактор децентрализации сохраняет значение, а также предпочтительные меры федеральной политики межбюджетных отношений в направлении роста бюджетной децентрализации в регионах России.

Автор выражает благодарность за помощь в подготовке книги ответственному редактору д. э. н. А.К. Моисееву, рецензентам – д. э. н. В.В. Климанову и А.О. Юшкову, коллегам из Института социально-экономических и энергетических проблем Севера ФИЦ Коми НЦ УрО РАН – д. т. н. Ю.Я. Чукрееву, чл.-корр. РАН В.Н. Лаженцеву, д.э.н., проф. Л.А. Поповой, к. г. н. Т.Е. Дмитриевой, к. э. н. И.Г. Бурцевой, д. э. н., проф. В.В. Фаузеру, коллегам из лаборатории финансово-экономических проблем – зав. лабораторией, к. э. н. Ю.А. Гаджиеву, к. э. н. М.М. Стырову, к. э. н. Д.В. Колечкову, к. э. н. В.В. Тихомировой и Е.К. Бушневой, а также сотрудникам

Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, высказавшим важные идеи на этапе обсуждения предварительных результатов – д. э. н. Д.Б. Кувалину, к. э. н. К.В. Янкову, д. э. н. М.П. Афанасьеву, д. э. н. О.Дж. Говтваню, к. э. н. И.Н. Шокину.

1 Теоретико-методологические основы бюджетной децентрализации

1.1 Потенциал и ограничения бюджетной децентрализации

Классик общественных финансов Ричард Масгрейв сформулировал три основных задачи государства – обеспечение экономической эффективности, социальной справедливости и макростабильности [Musgrave, 1959]. Органы государственной власти осуществляют 1) корректировку неэффективностей рыночного механизма, 2) справедливое распределение как возможностей, так и конечных потребительских благ и 3) обеспечение устойчивого роста экономики [Inman, 1999; Якобсон, 2000]. Дестимулирующий эффект налогообложения, низкая производительность при выполнении действий, не требующих высокой координации, медленная реакция на меняющуюся конъюнктуру, малая склонность к инновациям, негативное влияние на экономический рост – все это сдерживающие факторы роста государственного сектора и бюджетных расходов [Gwartney, Lawson, Holcombe, 1998; Folster, Henrekson, 1999]. С позиции институциональных исследований государство дополняет частный сектор – производит общественные блага, обеспечивает координацию, смягчает потери сторон, понесших издержки в процессе структурной трансформации экономики, и создает коалиции при проведении необходимых реформ [Bardhan, 2016].

Экономическая политика государства играет важную роль в регулировании инвестиционной деятельности в экономике. В части денежно-кредитной политики важное место занимают предложение ресурсов для финансирования инвестиций, создание соответствующих механизмов и регулирование доступа к ним. Одним из важных аспектов является укрепление постоянно меняющейся связи между предложением финансовых ресурсов и субъектами, предъявляющими на них спрос, поддержка ликвидности в целом [Панфилов, 2011]. Не менее важная роль принадлежит и

налогово-бюджетной политике. Как правило, в доходном аспекте обсуждается снижение налоговой нагрузки в производственной сфере, в расходном – перегруппировка бюджетных расходов и ослабление принципа сбалансированности [Панфилов, Говтвань, Моисеев, 2017]. Связь параметров бюджета и финансового рынка проявляется в процессе бюджетных заимствований [Моисеев, 2016]. Налогово-бюджетная политика стимулирования экономического роста, помимо непосредственной цели, направлена и на решение проблем самой бюджетной системы [Савчишина, 2017]. Например, на сегодняшний день крайне остра проблема поддержания бюджетной устойчивости в России – согласованности текущих действий государства и возможности достижения целей в будущем. Проблема заключается в росте бюджетного разрыва (*fiscal gap*) – долгосрочной оценки разницы между доходами и расходами. Постепенное замещение сырьевого сектора несырьевым в структуре ВВП в силу меньшей налоговой нагрузки второго¹ вызывает снижение доходов. Напротив, потребность в расходах остается очень большой и обусловлена как краткосрочными, так и долгосрочными тенденциями (например, рост доли лиц старше трудоспособного возраста).

Стимулирование роста факторов производства и развития экономики в целом мерами государственной политики является востребованной темой научных исследований. Поиску соответствующих инструментов налогово-бюджетной политики посвящено большое число работ. Однако вопрос о влиянии процесса распределения бюджетных полномочий и ресурсов в многоуровневой бюджетной системе на величину факторов производства редко находит отражение в академических работах, даже в зарубежной литературе. Под «полномочиями» здесь имеется в виду широта возможностей управления параметрами расходов и доходов местного бюджета, которой

¹ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года: разработан Минэкономразвития России. 2013, Апрель.

обладают органы власти муниципалитета, без юридического наполнения термина. А именно, без понимания полномочий строго в смысле процедур бюджетного процесса², в том числе как основы для исполнения расходных обязательств³. В связи с принятым пониманием «полномочий», они могут количественно выражаться через относительный размер доходов и расходов местного бюджета в составе консолидированного бюджета региона – традиционной меры бюджетной децентрализации.

В данной работе рассматривается способность внутрирегиональной (местной) бюджетной децентрализации создавать у экономических агентов стимулы к осуществлению инвестиций в основной капитал в регионах России. Потенциальные стимулы происходят из преимуществ данной формы организации бюджетной системы. В аналитической части работы учитываются параметры бюджетов городских округов и муниципальных районов; данные по поселениям и иным формам муниципальных образований не включаются в расчеты. Тема влияния бюджетной децентрализации на инвестиционную деятельность относится к сфере вопросов макрофинансовой политики – как в силу предметной области, так и в силу масштаба [Моисеев, 2017].

Под внутрирегиональной бюджетной децентрализацией в целях данной работы понимается ситуация наличия либо процесс достижения достаточных бюджетных полномочий и ресурсов на уровне муниципалитета для создания стимулов: у администрации муниципального образования – к росту эффективности общественного сектора местной экономики, а у экономических агентов – к ведению предпринимательской деятельности, в том числе осуществлению частных инвестиций.

² Ст.Ст. 7, 8 и 9, *Бюджетный кодекс РФ*: Федеральный закон от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020).

³ *Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*: Федеральный закон от 6 октября 1999 N 184-ФЗ (ред. от 09.03.2021); *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации*: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020).

Федеративное устройство сочетает преимущества унитарного государства во внешнеполитических отношениях и небольших автономных образований – в экономическом развитии. Данный тезис со времён Ш. Монтескье продолжает изучаться во всё большем разнообразии деталей, тем и методов анализа. В экономической науке поиск потенциальных факторов роста экономики, проявляющихся в реальной жизни и в то же время не стесненных рамками классической школы, находит поддержку в рамках концепция эндогенного экономического роста. Данная концепция отводит налогово-бюджетной политике важную роль в обеспечении устойчивого экономического роста [Tanzi, Zee, 1997]. И распределение бюджетных полномочий и ресурсов в рамках бюджетной системы имеет здесь немаловажное значение. Бюджетная децентрализация обеспечивает эффективность общественного сектора, гибкость политической системы, открытость управления к программам реформ, необходимым на соответствующей стадии развития [Baskaran, Feld, Schnellenbach, 2016]. Она способна стимулировать инвестиции и рост качества человеческого капитала [Влияние основных характеристик..., 2017]. Из-за встроенного механизма конкуренции территорий за мобильные факторы производства и потенциала роста эффективности распределения ресурсов, в том числе бюджетных, децентрализация бюджетной системы может способствовать формированию инновационной среды в регионе [Инновационное социально ориентированное..., 2011].

На связь факторов производства и бюджетной децентрализации обращают внимание и экономисты, опирающиеся на институциональный подход. Так, в «простом» показателе размера полномочий органов местной власти скрываются способ финансирования, степень подотчетности и общее строение налогово-бюджетной системы в части распределения полномочий. Данные институты играют роль звена, которое обеспечивает зависимость между экономикой и бюджетными расходами [Morozumi, Veiga, 2016]. Внимание к

масштабу местных бюджетных полномочий как одному из источников роста экономики реализовалось на практике через общемировой тренд роста бюджетной децентрализации конца 1900-х–начала 2000-х гг. – передачи всё большего числа полномочий по распоряжению бюджетными средствами на уровень региональных и местных администраций [Liu, Tan, 2009; Martinez-Vazquez, Lago-Peñas, Sacchi, 2017].

Главное преимущество бюджетной децентрализации – потенциал достижения экономической эффективности общественного сектора, то есть эффективности распределения ресурсов бюджетной системы и их использования (табл. 1). Эффективность распределения обусловлена совпадением потребностей налогоплательщиков на соответствующей территории, меньшими затратами на сбор информации и большей информированностью со стороны органов власти о спросе со стороны налогоплательщиков. Эффективность использования достигается появлением конкуренции за налогоплательщиков, установлением минимальной налоговой нагрузки, внедрением лучших практик управления.

Известная теорема, сформулированная W. Oates [2006], содержит условия эффективной бюджетной децентрализации: децентрализованное производство общественных благ выгодно, когда 1) велики различия в предпочтениях у жителей разных регионов, 2) появляющиеся внешние эффекты малы, 3) издержки производства благ со стороны разных территорий и центрального правительства сопоставимы. В. Христенко [2002, С. 31, 35–36] подытожил данные условия:

- чёткое разграничение полномочий, их достаточность (соответствие стандартизированных доходов и расходов при минимизации заимствований) и самостоятельность в исполнении собственных полномочий,
- различия в предпочтениях велики, и соответствующие расходы децентрализованы,
- учитываются предпосылки централизованной системы – экономия на масштабе и внешние эффекты.

Таблица 1

Преимущества бюджетной децентрализации

Преимущество	Источник
Экономическая эффективность общественного сектора – эффективность распределения и использования ресурсов	[Tiebout, 1956; Oates, 2006]
Учёт межрегиональных различий в уровне жизни и единице бюджетных доходов и расходов, развитие индивидуальных черт территорий	[Schwarz, 2017]
Рост подотчётности, сдерживание негативных последствий концентрации власти на одном уровне управления	[Buchanan, Brennan, 2000]
Сдерживание роста общественного сектора на местном уровне	[Liberati, Sacchi, 2013]
Способствует укреплению демократического процесса	[Salmon, 1987, P. 27; Inman, Rubinfeld, 2000]
Утверждение налогоплательщиков в собственной политической значимости через мобильность передвижения и механизм местных выборов	[Somin, 2013]
Рост доверия населения к институтам общественного сектора	[Ligthart, van Oudheusden, 2015]
Местное налогообложение улучшает фискальную дисциплину	[Presbitero, Sacchi, Zazzaro, 2014]
Защита будущих поколений от местной долговой нагрузки, в силу снижения стоимости имущества при росте долга (условия – неэластичное предложение земли и недвижимости; высокая мобильность факторов производства)	[Eichenberger, Stadelmann, 2010]
Отсутствие универсализации принятия решений, свойственное централизации. Обеспечение дифференциации бюджетных мер, необходимой, но не популярной при централизации	[Oates, 1997]
Обнажение обстоятельств, препятствующих макростабильности – ренто-ориентированное поведение, несогласованность интересов уровней госуправления, – и стимулирование создания соответствующих институтов	[Shah, 2006]
Неполнота информации (контрактов) превращает местного налогоплательщика в бенефициара в отношениях с органами местной власти по сбору информации и принятию управленческих решений, в отличие от ситуации с централизованной государственной властью	[Cremer, Estache, Seabright, 2006]

Источник: составлено автором.

Главные недостатки бюджетной децентрализации – это возникновение несбалансированности (вертикальной и

горизонтальной) и внешних эффектов (табл. 2). Недостатки также могут проявиться в сферах регионального развития, эффективности расходов и бюджетной устойчивости.

Таблица 2

Недостатки бюджетной децентрализации

Недостаток	Источник
Вертикальная и горизонтальная несбалансированность, внешние эффекты	[Buchanan, 1950; Gordon, 1983; Boadway, Shah, 2007; Назаров, 2013]
Возникновение и закрепление межтерриториальных различий. Концентрация ресурсов в густонаселённых развитых территориях.	[Pruddhome, 1995]
Сдерживание развития территории бюджета-донора и сохранение депрессивного состояния территории бюджета-получателя	[Pule and Leibus, 2014]
Конкуренция юрисдикций чревата неэффективным распределением ресурсов в федерации и недофинансированием общественных благ	[Pruddhome, 1995]
Потеря экономии на масштабе. Реальные различия в предпочтениях малы. Степень их влияния на местную политику преувеличена. Издержки на сбор информации о предпочтениях завышены. Пространство локальных благ сужается с развитием технологий.	[Pruddhome, 1995; Tanzi, 1996]
Снижение фискальной дисциплины	[Eichler, Hofmann, 2013; De Mello, 2000]
Рост риска банкротства субнациональных бюджетов	[Tanzi, 1996]
Низкое качество местной бюрократии, с выраженной проблемой коррупции	[Bahl, 2008; Alborno, Cabrales, 2013; Brollo F. et al., 2013]
Рост налоговой децентрализации может увеличивать размер регионального общественного сектора и общего присутствия государства в экономике	[Cassette, Paty, 2010]
Процикличность бюджетных расходов	[Hines, 2010; Rattsø, 2004]
Изменение структуры экономик регионов	[Михайлова, Климанов, Сафина, 2018]

Источник: составлено автором.

Реализация преимуществ бюджетной децентрализации предполагает принцип взаимной зависимости доходов и расходов. Он соблюдается, когда финансирование благ, производимых общественным сектором, осуществляется

местными налогоплательщиками [Li, 2016; Ahmad, Craig, 1997, P. 82]. Широкое использование межбюджетных трансфертов – это наиболее распространённый вариант нарушения данного принципа взаимной зависимости. Связка налогов и бюджетных расходов повышает эффективность общественного сектора. Во-первых, это способствует образованию институциональной среды, открытой к потребностям местного предпринимательского сектора [Sobel, Dutta, Roy, 2013]. Во-вторых, это увеличивает доверие к общественным институтам в целом [Ligthart, Van Oudheusden, 2015]. Исследования на данную тему осуществляются в рамках теории бюджетного федерализма второго поколения [Weingast, 2009; Weingast, 2014; Oates, 2005; Bird, Slack, 2014], в частности, «федерализма, сохраняющего рынок» [Qian, Weingast, 1997].

Напротив, источники расходов, мало связанные с функционированием местного общественного сектора, ослабляют положительный потенциал бюджетной децентрализации. Л. Фрейнкман и А. Плеханов [2008] считают, что рентные доходы – межбюджетные трансферты и налоговые платежи добывающего сектора, – ослабляют восприимчивость органа власти территории к меняющимся потребностям налогоплательщиков. Они ослабляют даже положительный потенциал налоговой децентрализации, считающийся наибольшим [Desai, Freinkman, Goldberg, 2005]. Рентные доходы на региональном уровне искажают систему стимулов и ведут к повышенной централизации бюджетной системы [Freinkman, Plekhanov, 2009]. С другой стороны, бюджетная децентрализация в условиях ресурсной экономики может негативно влиять на экономическое развитие, поэтому политика централизации может быть оправдана [Perez-Sebastian, Raveh, 2016].

Таким образом, бюджетная децентрализация целесообразна с точки зрения эффективности распределения и использования ресурсов, но при условии зависимости расходов бюджета от местного налогового потенциала. Потребность

бюджетной системы России в широком объеме перераспределения, обусловленная ресурсной зависимостью экономики и высокой межрегиональной дифференциацией (горизонтальной несбалансированностью), может занижать эффективные уровни внутрирегиональной бюджетной децентрализации.

Двойственная роль межбюджетных трансфертов.

Использование межбюджетных трансфертов нейтрализует негативные следствия бюджетной децентрализации – несбалансированность и внешние эффекты. В целом же система межбюджетных отношений в принципе – это система фискальных стимулов, объединяющих местные приоритеты и меры по росту налоговой базы и оптимизации расходов [Славгородская, Летунова, Хрусталева, 2008, С. 5–6]. Поэтому применение межбюджетных трансфертов способно увеличивать экономическую эффективность бюджетной системы.

Однако применение межбюджетных трансфертов одновременно нарушает принцип взаимной зависимости (местных) доходов и расходов. Трансферт обычно не зависит от усилий по росту налогового потенциала или повышению эффективности расходов, но несомненно оказывает влияние на бюджетные решения органа власти. Кроме этого, межбюджетный трансферт так или иначе замещает собой налоговые доходы, а это снижает заинтересованность органа власти в развитии местной экономики. Говоря проще, межбюджетный трансферт уменьшает самостоятельность органа власти региона или муниципалитета, что негативно сказывается на эффективности производства общественных благ, потребляемых частным сектором.

Узкие условия эффективности и широта недостатков бюджетной децентрализации, а также неустойчивый баланс положительных и негативных эффектов межбюджетных трансфертов – это предпосылки для нелинейной (как правило, перевёрнутой U-образной) зависимости меры эффективности общественного сектора от бюджетной децентрализации [Adam,

Delis, Kammas, 2014]. Малая самостоятельность нижних уровней управления пагубна для эффективности бюджетной системы. Но и при чрезмерно широких полномочиях недостатки внутрирегиональной децентрализации становятся слишком большими и перевешивают положительные эффекты [Aslim, Neyapti, 2017]. В большом числе работ было установлено, что наличие некоего порогового уровня бюджетной децентрализации неизбежно и не зависит от уровня развитости экономики [Thiessen, 2003; Xie, Zou, Davoodi, 1999; Yang, 2016].

Выводы

Государство играет важную роль в регулировании развития экономики. Эффективность регулирования выше, если заметная часть доходных/расходных полномочий децентрализована, то есть органы власти регионов и муниципалитетов обладают самостоятельностью в их исполнении. Но у бюджетной децентрализации есть свои недостатки, например, несбалансированность бюджетов. Они сдерживают ее эффективность. Задача политики межбюджетных трансфертов – найти баланс между приростом экономической эффективности от снижения несбалансированности бюджетов с одной стороны, и снижением эффективности вследствие уменьшения самостоятельности и ослабления принципа взаимной зависимости доходов и расходов – с другой стороны. Если говорить шире, то задача политики межбюджетных отношений – это управление балансом выгод и издержек децентрализации. В силу недостатков положительный эффект децентрализации для экономики сохраняется до определённого предела, выше которого недостатки широких местных бюджетных полномочий перевешивают их преимущества. Важно корректно определить этот предел, учитывая особенности конкретной бюджетной системы.

1.2 Показатели бюджетной децентрализации

Измерение бюджетной децентрализации является самостоятельным вопросом научных исследований.

J. Harguindéguy, A. Cole и R. Pasquier [2019] отмечают отсутствие общепринятой методики измерения величины бюджетных полномочий органов власти регионов и муниципалитетов и выделяют подход, представленный в [Hooghe et al., 2016], который охватывает три измерения децентрализации: 1) фискальный (размер доходов и расходов), 2) административный (степень влияния федерального уровня) и 3) политический (формирование органа власти региона/муниципалитета). Однако при широкой распространенности анализа фискального аспекта децентрализации (доходы/расходы/трансферты), он далеко не единственный. Так, J. Ligthart и P. van Oudheusden [2017] используют характеристику правовой системы, площадь территории и плотность размещения крупных поселений. A. Adam, M. Delis и P. Kammas [2014] оценивают возможности заимствования органа власти. В целом же можно отметить, что надежной мерой децентрализации можно считать ту, которая наиболее полно отражает самостоятельность территории в разрезе трех данных аспектов.

Оценить состояние и тенденции развития бюджетной децентрализации в мире во всех трех основных аспектах помогают данные основных финансово-экономических международных организаций. База данных ОЭСР⁴, например, предлагает исходные данные по параметрам бюджетов разных уровней, включая «входящие» и «исходящие» трансферты с их функциональным разрезом, а также расчетные данные по налоговой автономии регионов и муниципалитетов. Однако состав единиц наблюдений в данной базе относительно мал

⁴ См. OECD Fiscal Decentralisation Database. URL: https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm#C_3 (дата обращения: 13.10.2021).

(страны-участницы). База данных МВФ⁵ (см. табл. 3) гораздо более полная, но и в ней довольно часто встречаются пустые значения. Подход МВФ основан на вычислении доли доходов/расходов бюджетов территории в общих доходах/расходах бюджетной системы. При этом доходы бюджетов территории не учитывают все «входящие» трансферты, а расходы – все «исходящие» трансферты. Для целей данной работы данные МВФ применяются в рамках сравнительного международного анализа: 1) федеральной бюджетной децентрализации (размера полномочий и ресурсов регионов) – исходные данные, 2) внутрирегиональной бюджетной децентрализации – переработанные с опорой на другие базы данных МВФ – IMF (Expenditure) и IMF (Revenue).

Таблица 3

*Показатели бюджетной децентрализации
(международный анализ)*

Показатель	Способ расчета	Источник
Федеральная расходная децентрализация	Расходы региона – Исходящие трансферты	IMF (Fiscal Decentralization)
	Расходы бюджетной системы	
Федеральная доходная децентрализация	Доходы региона – Входящие трансферты	IMF (Fiscal Decentralization)
	Доходы бюджетной системы	
Внутрирегиональная расходная децентрализация	Расходы местные – Исходящие трансферты	расчеты автора по данным: IMF (Expenditure, Revenue)
	Расходы региона консолидированные	
Внутрирегиональная доходная децентрализация	Доходы местные – Входящие трансферты	расчеты автора по данным: IMF (Expenditure, Revenue)
	Доходы региона консолидированные	

Источники: составлено автором.

Примечание: единица измерения – в %. Данные, участвующие в анализе, – за 2008–2017 гг. и в зависимости от наличия данных.

⁵ IMF Fiscal Decentralization Dataset. URL: <https://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42&slId=1479329132316> (дата обращения: 13.10.2021).

Данная работа уделяет основное внимание фискальному аспекту внутрирегиональной бюджетной децентрализации и оценивает относительный размер доходов и расходов местных бюджетов (бюджетов городских округов и муниципальных районов бюджетной системы Российской Федерации). Однако, во-первых, мы сравниваем полномочия местной администрации по сравнению с полномочиями региональной администрации, а не общими полномочиям государственного сектора в целом. Это ставит акцент именно на межбюджетные отношения внутри региона. Во-вторых, рассчитываемые показатели бюджетной децентрализации субъектов Российской Федерации учитывают административный аспект разграничения полномочий – через корректировку на размер региональных субвенций (табл. 4). Это позволит частично уменьшить риск получения ошибочных данных – D. Stegarescu [2005] указывает на завышенные оценки децентрализации при опоре исключительно на формальные показатели вертикальной структуры. Ошибочные оценки опасны высоким риском получения недостоверных результатов при последующем поиске экономических эффектов децентрализации. Таким образом, наши расчеты основываются на данных Казначейства России, с авторской корректировкой параметров местных бюджетов на размер региональных субвенций.

Поясним способ расчета показателей внутрирегиональной бюджетной децентрализации, приведенных в табл. 4.

*Показатели внутрирегиональной бюджетной децентрализации
(российские данные)*

Обозначение	Расшифровка	Способ расчета
Рас	Расходная децентрализация	Расходы местные – Входящие субвенции Расходы региона консолидированные
Дох. 1	Доходная децентрализация по структуре общерегиональных доходов	Доходы местные – Входящие субвенции Доходы региона консолидированные
Дох. 2	Доходная децентрализация по структуре местных доходов	Налоговые и неналоговые местные доходы Доходы местные

Источник: составлено автором.

Примечание: источник данных для расчета показателей - Казначейство России. Единица измерения показателей – в %.

Расходный аспект бюджетной децентрализации *Рас* определяется как доля расходов бюджетов городских округов и муниципальных районов в консолидированных расходах бюджета субъекта Российской Федерации. Субвенции – трансферты, финансирующие не собственные, а делегированные полномочия, – считаются расходами бюджета субъекта Российской Федерации, то есть исключаются из расчета.

К доходному аспекту децентрализации – абстрактной доле доходов местных бюджетов в консолидированных доходах, – можно подойти с двух сторон:

1) со стороны доли доходов местного бюджета, которыми тот вправе исполнять собственные расходные обязательства (доходная децентрализация по структуре общерегиональных доходов *Дох.1*). Расчет включает налоговые, неналоговые доходы и все внутрирегиональные межбюджетные трансферты, кроме субвенций,

2) со стороны деления доходов местного бюджета на собственную часть и межбюджетные трансферты – доля налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов

консолидированного местного бюджета субъекта (доходная децентрализация по структуре местных доходов *Дох.2*),

В бюджетной системе Российской Федерации за 2008–2020 гг. произошло существенное снижение внутрирегиональной бюджетной децентрализации (табл. 5). Тенденция снижения доли средств местных администраций в консолидированных бюджетных средствах может указывать на неиспользование потенциала бюджетной децентрализации для достижения эффективности распределения и использования ресурсов. В ресурсообеспеченных (ресурсных)⁶ регионах России бюджетные полномочия местной администрации в 2008 г. были намного выше средних данных по России. Но за 2008–2020 гг. они так же сократились, и произошло сближение внутрирегиональной бюджетной децентрализации в ресурсных регионах и России в целом.

Таблица 5

Динамика внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России, %

Показатель	Россия в целом			Ресурсообеспеченные регионы		
	2008	2020	изменение	2008	2020	изменение
Рас	37	24	-13	46	29	-17
Дох. 1	37	26	-11	45	31	-14
Дох. 2	41	34	-7	33	32	-1

Источник: расчеты автора по данным Казначейства России и Федеральной налоговой службы.

Показатели расходной *Рас* и доходной *Дох. 1* бюджетной децентрализации имеют весьма сильную прямую взаимосвязь с показателями общих и частных инвестиций и

⁶ Субъекты Российской Федерации, которые по результатам одномерного кластерного анализа образуют группу по признаку высокой доли занятых в отрасли «Добыча полезных ископаемых» (13 ед.): Республика Коми, Ненецкий АО, Мурманская область, Оренбургская область, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Республика Хакасия, Забайкальский край, Кемеровская область, Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Сахалинская область, Чукотский АО.

валовой добавленной стоимости (ВДС) (табл. 6). В данной работе *Рас* и *Дох. 1* будут считаться основными индикаторами внутрирегиональной бюджетной децентрализации.

Таблица 6

Корреляция бюджетной децентрализации с макропоказателями

Показатель	Инвестиции в основной капитал все	Частные инвестиции	ВДС в основных ценах
Рас	0,38	0,44	0,50
Дох. 1	0,39	0,44	0,50
Дох. 2	0,20	...	0,40
<i>Справочно:</i>			
Дох. 2, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	0,00	...	0,10

Источник: расчёты автора.

Примечание: для инвестиций и НДС применяется натуральный логарифм. По средним данным для каждого субъекта Российской Федерации за 2009–2016 гг. – всего 75 наблюдений. Не учитываются данные следующих субъектов Российской Федерации, ввиду отсутствия данных или проблем сопоставимости: г. Москва, Ненецкий АО, г. Санкт-Петербург, Чеченская Республика, Челябинская область, Забайкальский край, Еврейская АО, Чукотский АО, г. Севастополь, Республика Крым.

На основе корреляции *Рас*, *Дох. 1*, *Дох. 2* и экономических индикаторов можно сформулировать следующие выводы:

- расчёт показателей бюджетной децентрализации на основе вычисления доли параметров нижестоящих бюджетов в консолидированной величине по региону корректен,
- важно делать поправку на объём региональных субвенций,
- из величины собственных доходов местного бюджета следует исключать все межбюджетные трансферты, в том числе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Данные по федеральной бюджетной децентрализации можно увидеть на официальном сайте МВФ. Однако оценки внутрирегиональной бюджетной децентрализации напрямую не публикуются, и их весьма сложно рассчитать. Тем не менее, дополнительные расчеты указывают на то, что в мире не наблюдается тренда сокращения бюджетной децентрализации – как федеральной, так и внутрирегиональной (см. табл. 7, Приложение Б. 1). А феномен вертикальной несбалансированности (дисбаланса) является международным, так как расходная бюджетная децентрализация, как правило, выше доходной.

Таблица 7

*Федеральная и внутрирегиональная бюджетная децентрализация в среднем за 2008–2017 гг. **

Государство	Федеральная децентрализация		Внутрирегиональная децентрализация	
	расходная	доходная	расходная	доходная
Россия	39% (-2)	34% (+1)	50% (+8)	18% (-12)
Канада	68% (0)	56% (+1)	31% (-6)	19% (1)
Швейцария	59% (0)	49% (0)	... (...)	28% (...)
Австралия	46% (-1)	29% (+4)	25% (...)	22% (...)
США	46% (0)	41% (-3)	28% (...)	...
Бразилия	44% (-9)	33% (0)	62% (-15)	28% (7)
Бельгия	39% (+8)	19% (+6)	33% (+1)	16% (-2)
Германия	39% (+2)	35% (+1)	34% (+11)	16% (-1)
Австрия	31% (+1)	10% (+1)	... (...)	... (...)

Источники: см. табл. 3.

Примечание: * - в скобках – изменение за 2008–2017 гг., в п.п. показаны только результаты по федеративным государствам. Из числа федераций отсутствуют данные для Аргентины, Индии и Мексики.

Степень федеральной бюджетной децентрализации в России ниже, чем в большинстве других федераций – Канаде, Швейцарии, Австралии и США. В России она стабильна, тогда как в других странах полномочия регионов в большинстве случаев увеличились (исключение – Бразилия в части расходной бюджетной децентрализации).

Состояние внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России в международной перспективе так же сложно оценить положительно. За 2008–2017 гг. внутрирегиональная расходная децентрализация увеличилась, но исключительно за счет региональных межбюджетных трансфертов (прежде всего, субвенций, которые МВФ не отделяет от остальных видов межбюджетных трансфертов). По внутрирегиональной доходной децентрализации Россия находится в нижней части списка мировых федераций (18% по оценкам на 2017 г.) – и это наиболее тревожный признак. Лидерами по внутрирегиональной бюджетной децентрализации в целом являются Швейцария, Австралия и Бразилия.

Согласно результатам корреляционного анализа по международным данным, федеральная бюджетная децентрализация (расходная и доходная) прямо взаимосвязана с объемом инвестиций в основной капитал (табл. 8). Однако с показателями долга взаимосвязь децентрализации более сложная. Общий долг бюджетных систем стран мира не взаимосвязан ни с объемом инвестиций, ни с уровнем децентрализации. Напротив, для показателей долга регионов – как на единицу ВВП, так и на единицу собственных доходов их бюджетов, – были получены статистически значимые коэффициенты. Чем выше долг региона, тем, как правило, выше и объем его бюджетных полномочий. Это справедливо даже при анализе исключительно государств-федераций. Вероятно, с ростом собственных полномочий регионы более самостоятельны и при проведении долговой политики.

Оценки для внутрирегиональной децентрализации так же значимы и показывают, что долг региона и размер местных бюджетных полномочий обратно взаимосвязаны. Иными словами, рост долга региона связан с ростом внутрирегиональной *централизации*. Это можно объяснить тем, что при росте долга у администрации региона возникают стимулы к консолидации региональных финансов.

*Коэффициенты парной корреляции бюджетной
децентрализации, инвестиций и долга*

Показатель	Инвестиции (LN)	Долг бюджетной системы на единицу ВВП	Долг регионов на единицу ВВП	Долг регионов на единицу доходов бюджета без учета входящих межбюджетных трансфертов
Инвестиции (LN)	-	0	0,4	0,5
Федеральная расходная децентрализация	0,3	0	0,5	0,3
Федеральная доходная децентрализация	0,2	0	0,6	0,3
Внутрирегиональная расходная децентрализация	0	0	-0,3	-0,3
Внутрирегиональная доходная децентрализация	0	0	-0,3	-0,3

Источники: расчеты автора, табл. 3.

Примечание: по страновым данным за 2017 г. (по долгу – на начало 2018 г., инвестициям – по средним данным за 2012–2017 гг.). Только значимые коэффициенты.

Различные социально-экономические показатели и показатели бюджетной децентрализации в той или иной степени взаимосвязаны. Первые можно условно разбить на две большие группы: показатели-факторы и показатели-ковариаты. К показателям-ковариатам относятся такие показатели, величина которых формируется в том числе под влиянием децентрализации и которые могут отражать положительное влияние бюджетной децентрализации на экономическое развитие. К ним в целях данной работы отнесены такие показатели, как Индекс конкурентоспособности Всемирного экономического форума и ряд его компонентов; Индекс Doing Business; макропоказатели госуправления от Всемирного Банка (Worldwide Governance Indicators) и различные оценки

качества жизни – человеческого капитала, числа правонарушений и смертности (Приложение Б. 2).

Далее осуществляется корреляционный анализ бюджетной децентрализации и показателей-ковариатов. Для федеральной децентрализации он рассчитывается по всем странам по усредненным данным за 2008–2017 гг. (одно наблюдение для одной страны), для внутрирегиональной – только по федеративным государствам и с учетом нескольких наблюдений по одной и той же стране за разные годы.

Индекс конкурентоспособности и его составляющие (*Государственное регулирование, Качество образования и Трудовая мобильность населения*) больше, если бюджетная децентрализация выше (табл. 9). С ростом внутрирегиональной децентрализации увеличиваются *Прозрачность бюджета* и качество бизнес-среды – *Отношение к предпринимательскому риску* и *Индекс Doing Business*. С другой стороны, рост внутрирегиональной децентрализации ассоциирован со снижением качества госуправления от Всемирного Банка, особенно мер *Эффективности государства, Качества госрегулирования, Контроля коррупции* и *Верховенства закона*. Более того, становятся неблагоприятными и ряд показателей качества жизни – *Число убийств* и качество здравоохранения, выраженное в *Смертности детей в возрасте до 5 лет*. А вот удовлетворённость жизнью (*Число самоубийств*) с ростом децентрализации улучшается, и данная оценка также статистически значима. Таким образом, внутрирегиональная децентрализация может быть благоприятна для развития бизнеса, но не обязательно сопровождается эффективностью госуправления и высоким качеством жизни.

Таблица 9

*Коэффициенты парной корреляции бюджетной
децентрализации и ее ковариатов*

№	Ковариата	Коэффициент корреляции и подтверждается ли теория (да или нет)	
		Федеральная	Внутрирегиональная
1	Индекс конкурентоспособности Всемирного экономического форума (WEF)	0,3 (ДА)	0,6 (ДА)
2	Социальный капитал, WEF	0 (...)	0 (...)
3	Прозрачность бюджета, WEF	0 (...)	0,6 (ДА)
4	Государственное регулирование, WEF	0,3 (ДА)	0,6 (ДА)
5	Уровень коррупции, WEF	0 (...)	0 (...)
6	Качество образования (развитие критического мышления в образовательном процессе), WEF	0,3 (ДА)	0,6 (ДА)
7	Трудовая мобильность, WEF	0,2 (ДА)	0,5 (ДА)
8	Отношение к предпринимательскому риску, WEF	0 (...)	0,7 (ДА)
9	Индекс Doing Business	0 (...)	0,5 (ДА)
10	Контроль коррупции, группа WGI – Worldwide Governance Indicators	0 (...)	-0,3 (нет)
11	Эффективность государства, WGI	0 (...)	-0,4 (нет)
12	Политическая стабильность, WGI	0 (...)	-0,2 (нет)
13	Качество госрегулирования, WGI	0 (...)	-0,3 (нет)
14	Верховенство закона, WGI	0 (...)	-0,3 (нет)
15	Подотчетность власти, WGI	0 (...)	-0,2 (нет)
16	Индекс человеческого капитала	0 (...)	-0,8 (нет)
17	Число убийств †	0 (...)	0,7 (нет)
18	Смертность детей в возрасте до 5 лет †	0 (...)	0,7 (нет)
19	Число самоубийств †	0 (...)	-0,6 (ДА)

Источники: расчеты автора, см. Приложение Б. 2.

Примечание: оценки для федеральной бюджетной децентрализации – на основе данных по 32-м развитым и развивающимся странам (ОЭСР, G20 и/или Европейский союз), включая все федерации, перечисленные в табл. 7, для внутрирегиональной бюджетной децентрализации – только на основе данных девяти федераций (см. табл. 7). Только значимые коэффициенты корреляции. † – показатель, который «чем меньше, тем лучше».

Выводы

Фискально-административный подход к расчету уровня внутрирегиональной бюджетной децентрализации дает надежные оценки размера бюджетных полномочий и ресурсов в распоряжении органов власти муниципальных образований. Согласно ему, вычисляется доля параметра местных бюджетов в общей величине параметра консолидированного бюджета субъекта, а из расчетов исключаются региональные субвенции. Рассчитаны соответствующие показатели для расходного и доходного аспектов внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России (обозначенные как *Рас*, *Дох. 1*, *Дох. 2*).

Канаду, Швейцарию, Австралию, США и Бразилию можно отнести к числу мировых лидеров по уровню федеральной и внутрирегиональной бюджетной децентрализации (измеренной по методике МВФ). Общемировой тренд федеральной и внутрирегиональной бюджетной децентрализации выявить сложно, но можно утверждать, что тенденции ее сокращения не наблюдается. Состояние и тенденции развития бюджетной децентрализации в России могут указывать о рисках снижения эффективности бюджетной системы: уровень федеральной бюджетной децентрализации отстает от большинства других федераций мира и не увеличивается, а внутрирегиональной доходной децентрализации – мал и сокращается.

Феномен асимметрии в уровнях расходных и доходных полномочий (с преимуществом первых) на нижних ступенях бюджетной системы является общим для всех бюджетных систем мира. Однако в России указанная асимметрия является одной из наиболее высоких. Это может указывать на неиспользование потенциала бюджетной децентрализации в обеспечении эффективности распределения и использования ресурсов. В частности, низкая величина региональных, и особенно местных, бюджетных полномочий крайне

неблагоприятна для развития бизнеса, о чем говорят результаты проведенного анализа.

1.3 Бюджетная децентрализация и инвестиции

Экономическое развитие выражается в достижении эффективности распределения ресурсов и эффективности производства. В бюджетной системе одним из главных инструментов достижения эффективности (распределения бюджетных средств и осуществления бюджетных расходов) является бюджетная децентрализация. Это делает ее важным фактором экономического развития в целом. Поэтому политика межбюджетных отношений – управления полномочиями и перераспределением ресурсов бюджетной системы, – является важным инструментом налогово-бюджетной политики по стимулированию развития экономики.

Выбор инвестиций как показателя, формирующегося под влиянием бюджетной децентрализации, осуществлен в данной работе не случайно. Анализ потенциала бюджетной децентрализации стимулировать рост факторов производства в *частной* сфере через рост эффективности *общественной* сферы потребовал выбор макроэкономического индикатора в качестве зависимой переменной, и инвестиции в основной капитал хорошо подходят для данной роли – как методически, так и учитывая остроту проблемы их низкой динамики в экономике России.

Методически инвестиции могут отражать не только уровень экономического развития региона (что, вероятно, все же лучше показывает валовой региональный продукт (ВРП)), но и реализацию экономического потенциала «в моменте», то есть за каждый период времени (как правило, год). В данном контексте можно принять, что показатель инвестиций представляет собой следствие сложившегося инвестиционного климата в регионе и, как следствие, отражает инвестиционную активность в нем [Гришина, Ройзман, 2013]. Отсюда, показатель инвестиций может лучше отражать стимулы экономических агентов продолжать предпринимательскую деятельность, и поэтому адекватно

отражает тот самый «канал» положительных стимулов, переходящих в частный сектор из общественного и происходящих из предполагаемого роста эффективности бюджетной системы вследствие достаточности бюджетных полномочий местных администраций. Действительно, через инвестиции как экономический показатель, в отличие от социальных показателей (обобщенно, уровня удовлетворенности населения органом власти региона/муниципалитета), можно проследить влияние внутрирегиональной децентрализации как фактора эффективности на стимулы экономических агентов, участвующих в процессе экономического воспроизводства. То есть, проверить саму предпосылку влияния внутрирегиональной бюджетной децентрализации на сферу частной экономики.

Остроту проблемы низких инвестиций в экономике России и актуальность мер по стимулированию их роста иллюстрируют международные сопоставления. Величина инвестиций на единицу ВВП в России весьма мала – особенно по меркам развивающихся экономик – как ресурсных, так и иных (G20, ОЭСР) (рис. 1).

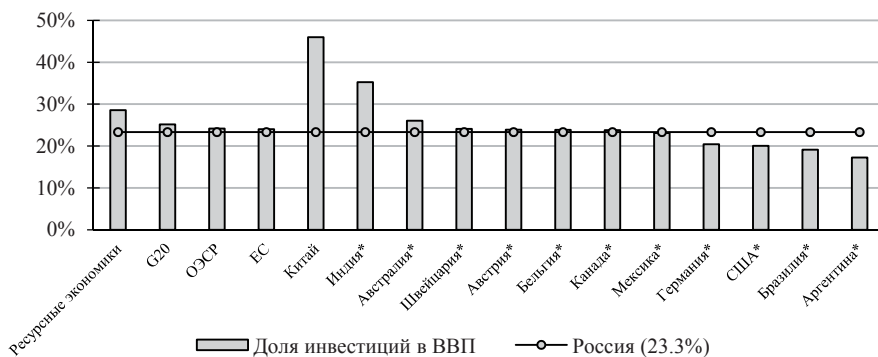


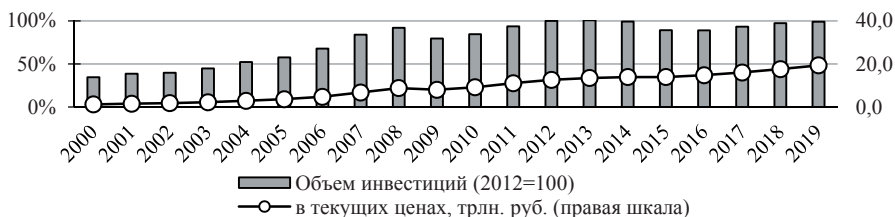
Рис. 1. Доля инвестиций в основной капитал в структуре ВВП

Источники: расчеты автора по данным UNCTAD (GDP Component).

Примечание: по средним данным за 2008–2018 гг. * - федеративные государства. Ресурсные экономики и G20 – без учета Китая и США. ОЭСР – без учета США. Взвешено на объем ВВП.

Из «ресурсных» федераций норма инвестиций России сопоставима с показателями Канады и Мексики, и высока только по сравнению с Бразилией. Однако доля инвестиций в ВВП России отличается заметно большей вариацией, если сравнивать с данными по Канаде и Мексике.

К началу 2020 г. в экономике России наблюдалась стагнация инвестиций (рис. 2).



Источник: Росстат.

Рис. 2. Динамика общих инвестиций в основной капитал в России

Объемы частных инвестиций на душу населения за 2017–2019 гг. сопоставимы с показателями 2011–2013 гг. (рис. 3).

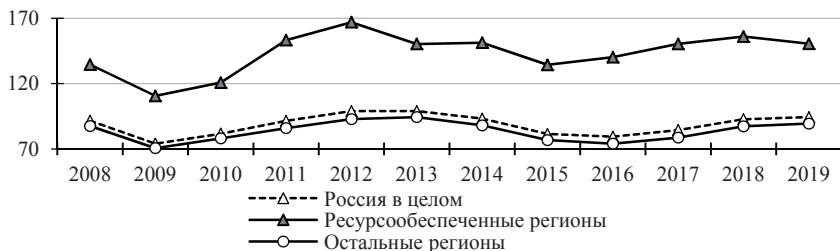


Рис. 3. Динамика частных инвестиций, тыс. руб. / чел.

Источник: расчеты автора по данным Росстата.

Примечание: в ценах 2017 г., индексировано на индекс бюджетных расходов (ИБР) для нивелирования межрегиональных различий в стоимости благ. Агрегирование данных – путем расчета средней взвешенной на численность населения.

Рост инвестиций в экономике во многом обусловлен эффективностью государственной экономической, в том числе структурной (структурно-инвестиционной) политики. Под ней понимается комплекс мер по стимулированию роста факторов производства, прежде всего инвестиций, и производительности труда. Структурно-инвестиционной политике отводится ключевая роль в тех областях, где механизмы рынка самостоятельно не способны обеспечить эффективность распределения ресурсов [Структурно-инвестиционная..., 2017]. Она предполагает облегчение передвижения ресурсов между секторами экономики и меры по сглаживанию диспропорций, которые не устраняются рыночными механизмами. Таким образом, одной лишь макроэкономической стабилизации недостаточно для устойчивого экономического роста [Широв, Михеева, Гусев, Савчишина, 2019]. В рамках структурной политики важная роль принадлежит улучшению институциональной составляющей системы [Структурные изменения..., 2018], формированию той или иной желаемой структуры производства на территории регионов [Региональные аспекты..., 2018].

Преобладающая часть работ по взаимосвязи бюджетной децентрализации и частного сектора экономики исследует влияние первой на экономический рост. Результаты данных исследований неоднозначны. Они могут приводить к наличию как положительного [Baskaran et al., 2016; Hatfield, Kosec, 2013; Kappeler et al., 2013], так и отрицательного [Baskaran, Feld, 2013; Gao et al., 2019; Xu, Warner, 2015] либо нейтрального [Thornton, 2007; Asatryan, Feld, 2015] характера воздействия. Все подобные выводы критически зависят от определения децентрализации, техники и периода оценки, характера выборки [Sacchi, Salotti, 2014]. Несмотря на открытость вопроса, тем не менее, может быть сформулировано, что положительный эффект бюджетной децентрализации наиболее вероятен в условиях широты местных налоговых полномочий и в динамично растущих экономиках. Так, например, J. Ligthart и

P. van Oudheusden [2017] пришли к выводу о положительном влиянии децентрализации, прежде всего, доходной. Расходная децентрализация без адекватного уровня налоговых полномочий вкупе с использованием межбюджетных трансфертов даже может негативно влиять на рост экономики [Gemmell et al., 2013]. A. Rodríguez-Pose и A. Krøijer [2009], A. Rodríguez-Pose и R. Ezcurra [2011], L. Boetti и соавторы [2012] также считают, что налоговая децентрализация целесообразнее расходной.

Рост эффективности общественного сектора при бюджетной децентрализации, который и вызывает в итоге экономический рост, идентифицируется в литературе через каналы роста факторов производства: 1) подотчетность власти, 2) формирование социального капитала, 3) малый размер госсектора, 4) потенциал снижения коррупции, 5) сбалансированное региональное развитие и 6) бюджетное стимулирование роста физического и человеческого капиталов (табл. 10). Цитируемые работы свидетельствуют о в целом благоприятных эффектах бюджетной децентрализации на развитие экономики вне зависимости от канала влияния. Слабое соблюдение отмеченных условий реализации потенциала бюджетной децентрализации в России – недостаточные административная и политическая аспекты децентрализации, высокая вертикальная несбалансированность, – занижает эффективную внутрирегиональную децентрализацию, но не отменяет сам факт ее положительного влияния.

Наиболее эффективна децентрализация в доходном аспекте. Однако увеличение недостатков децентрализации при росте местных полномочий обуславливает наличие порогового уровня. В литературе действительно можно найти подтверждения пагубного влияния высокой налоговой автономии на рост экономики и связанные макропоказатели [Adam et al., 2014; Aslim, Neyapti, 2017].

Бюджетная децентрализация и аспекты экономического развития

Аспект	Результаты исследований (воздействие децентрализации)	Условие реализации положительного эффекта
Подотчетность власти	Увеличиваются возможности налогоплательщика влиять на решения местного правительства [de Mello, 2011]	Присутствует не только фискальная, но и административная (степень влияния федерального уровня) и политическая (способ формирования органа власти муниципалитета) децентрализации
Социальный капитал, доверие в обществе	Увеличивается социальный капитал [Schild, Wrede, 2015]. Рост доверия к общественному сектору в целом и к секторам образования и здравоохранения – в частности [Diaz-Serrano, Rodriguez-Pose, 2015].	
Малый госсектор	Мал при налоговой децентрализации, но выше при расходной децентрализации. Увеличивается при вертикальной несбалансированности [Giva, 2006]. Конкуренция за налогоплательщика снижает государственное потребление, увеличивает капитальные вложения [Moesen, Sauwenberge, 2000; Sorens, 2014].	Низкая вертикальная несбалансированность и небольшой уровень бюджетного перераспределения (межбюджетных трансфертов)
Коррупция и теневой сектор	Уменьшает, даже при ресурсном богатстве экономики [Dong, Torgler, 2013]. Ослабляет взаимосвязь коррупции и теневого сектора [Dell’Anno, Teobaldelli, 2015]. Эффект близости экономических агентов и контролирующих органов (эффект сдерживания) [Buehn et al., 2013].	Качество госуправления выше среднего
Конвергенция в развитии регионов	Ограничивает межрегиональную дифференциацию, но при качестве госуправления выше среднего [Sacchi, Salotti, 2016; Ezcurra, Pascual, 2008; Canaleta et al., 2004].	Качество госуправления выше среднего
Производительные местные расходы	Вертикальная несбалансированность снижает потенциал производительных расходов из-за их сниженной эффективности [Karpele et al., 2013]. Влияние децентрализации опосредуется местными особенностями: • Индонезия : зависит от склонности к межмуниципальной кооперации [Pal, Wahhaj, 2017]. • Китай : вертикальная несбалансированность приводит к росту производительных расходов, но с доминированием инвестиций над расходами на образование [Jia et al., 2014]. • США : возможно замещение инфраструктурных расходов социальными [Xu, Warner, 2015] • Индия : распространённость целевых межбюджетных трансфертов стимулирует производительные расходы [Kalrajan, Otsuka, 2012].	Низкая вертикальная несбалансированность, Баланс расходов на физический (инфраструктура) и человеческий (образование) капиталы. Сильно зависит от местных особенностей.

Источник: составлено автором.

В отличие от роста экономики, характер влияния бюджетной децентрализации на динамику инвестиций изучен слабо. Помимо низкой разработанности, известные результаты также отличаются неоднозначностью. Относительно бюджетных инвестиций, М. Escaleras и Р.Т. Calcagno [2018] выявили, что при децентрализации решений в сфере налоговой политики возможен рост качества инфраструктуры. Для общих инвестиций положительное влияние децентрализации может транслироваться через увеличение объема, однако не обязательно через рост эффективности [Gao et al., 2019]. S. Kessing, К. Konrad и С. Kotsogiannis [2007], рассматривая воздействие бюджетной системы на инвестиционный климат, и вообще указывают о негативном влиянии многоуровневого налогообложения даже при децентрализованном налоговом администрировании.

Таким образом, зависимость инвестиций от децентрализации изучена в литературе весьма поверхностно, что подчеркивает актуальность выбранной темы. Концептуальная близость инвестиций и выпуска в целом, а также большое число исследований на тему связи «децентрализация-макроэкономика» позволяют утверждать о потенциале положительного влияния местной бюджетной автономии при принятии решений частным сектором об осуществлении долгосрочных вложений – и, следовательно, на правомерность анализа зависимости частных инвестиций от внутрирегиональной децентрализации.

Большинство работ по теме «бюджетная децентрализация и экономика» исследуют федеральную децентрализацию, то есть анализируют состояние полномочий и размер ресурсов только на региональном уровне бюджетной системы (например, [Baskaran, Feld, Schnellenbach, 2016]) или преимущественно на уровне регионов (например, [Yushkov, 2015]). Ведь именно администрации городов и районов наиболее близки к налогоплательщикам, а местная бюджетная политика определяет уровень частных инвестиций и общие показатели развития не только местной, но и региональной экономики. В

России, например, регионы финансируют подавляющую часть расходов на образование и культуру и около половины разнообразных расходов на поддержку экономики (табл. 11). Поэтому местная бюджетная политика определяет состояние рыночной и социальной инфраструктуры, влияет на успешность малого и среднего бизнеса. Неслучайно Н. Акиндинова и соавторы [2013] указывают на неэффективность экономического стимулирования в России только через федеральные расходы, во многом из-за рисков снижения бюджетной устойчивости.

Таблица 11

*Расходы консолидированного бюджета
субъектов Российской Федерации*

Направление	в % от ВВП	Доля в параметрах бюджетной системы
Расходы всего	12,9	39
Общегосударственные	0,8	37
Безопасность	0,3	5
Экономика	2,5	45
в том числе:		
сельское хозяйство	0,4	59
транспорт	0,4	56
дорожное хозяйство	0,9	58
ЖКХ	1,5	87
Социальная сфера	7,5	51
в том числе:		
образование	3,0	82
культура	0,4	80
здравоохранение	1,1	32
социальная политика	2,0	16
социальная политика (без учета федерального трансферта внебюджетным фондам)	2,0	71
физкультура и спорт	0,2	77
СМИ	0,1	35

Источники: Росстат (Сборник «Финансы России» и данные по ВВП), Казначейство России (таблица консолидируемых расчетов), расчеты автора.

Примечание: простые средние данные за 2008–2017 гг. Доля параметров рассчитана без учета внебюджетных фондов. Межбюджетные трансферты считаются прямыми расходами бюджета-получателя.

Хотя доля расходов бюджетов городов и районов в общерегиональных стагнирует на уровне 30%, расходы на культуру, образование и экономику занимают в них довольно большую часть (рис. 4). Это производительные расходы, то есть несущие в себе большой мультипликативный эффект для роста ВВП [Кудрин Кнобель, 2017]. Таким образом, правомерность анализа причинно-следственной зависимости инвестиций от децентрализации подтверждается и характером расходов местных бюджетов. Местные администрации лучше понимают особенности муниципалитета, поэтому потенциально несут пониженные издержки на распределение ресурсов и их эффективное использование. Местная бюджетная политика во многом определяет состояние рыночной и социальной инфраструктуры, а отсюда – уровень частных инвестиций, особенно со стороны малого и среднего бизнеса. При отсутствии у местной администрации полномочий, частный сектор будет менее мотивирован к осуществлению инвестиций, так как его потребности будут удовлетворены лишь частично, так как региональная власть не будет владеть относительно полной информацией о потребностях налогоплательщиков.

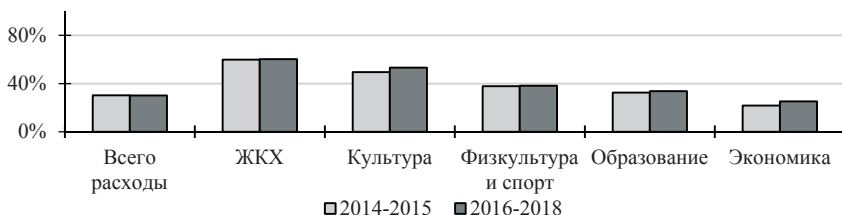


Рис. 4. Доля местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, %

Источник: расчёты автора по данным Казначейства России.

Примечания: включая расходы государственных внебюджетных фондов. Все региональные межбюджетные трансферты, кроме субвенций, считаются расходами бюджета-получателя.

Таким образом, инвестиции и внутрирегиональная бюджетная децентрализация могут быть взаимосвязаны по выделенным в литературе каналам положительного влияния достаточных местных бюджетных полномочий и вследствие «производительного» состава расходов местных бюджетов.

Положительная взаимосвязь между показателями инвестиций и внутрирегиональной децентрализации отражается и через положительный коэффициент корреляции (табл. 12).

Таблица 12

Коэффициенты парной корреляции

№	Показатель	1	2	3	4	5	6	7
1	Инвестиции все	1,0						
2	Частные инвестиции (без МСП)	0,9	1,0					
3	Государственные инвестиции	0,4	0,2	1,0				
4	Консолидированные региональные инвестиции	0,5	0,3	0,6	1,0			
5	Рас	0,4	0,4	0,0	0,2	1,0		
6	Дох.1	0,3	0,4	-0,1	0,2	0,9	1,0	
7	Бюджетная обеспеченность	0,5	0,6	0,1	0,2	0,2	0,2	1,0

Источник: рассчитано автором.

Примечание: По региональным данным за 2009–2016 гг., 550 ед. наблюдений. Только статистически значимые коэффициенты.

Более того, на признак не просто взаимосвязи, но и причинно-следственной зависимости общих инвестиций от уровня внутрирегиональной бюджетной децентрализации в регионах России указывают и оценки по тесту Гранжера (табл. 13). Тест Гранжера представляет собой широко распространенную методику тестирования причинно-следственной связи в двух временных рядах данных, предложенную Клайвом Гранжером (Clive Granger) в конце 1960-х гг. и известную как «Granger causality test».

*Оценка существования зависимости инвестиций от
децентрализации (тест Гранжера)*

№	Регион	Рас	Дох. 1	Дох. 2
	Россия в целом	Да**	Да**	Да**
1	ЦФО	-	-	-
2	СЗФО	-	-	Да*
3	ЮФО	Да (0,31)	Да (0,31)	-
4	СКФО	-	Да (0,22)	Да (0,31)
5	ПФО	Да (0,24)	Да (0,21)	-
6	УФО	-	-	Да (0,25)
7	СФО	-	Да*	Да (0,24)
8	ДВФО	-	Да (0,28)	Да (0,27)

Источник: расчёты автора по данным Казначейства России, Федеральной налоговой службы и Росстата.

Примечание: уровень значимости: * – коэффициенты, значимые на уровне 10%; ** – на уровне 5%; *** – на уровне 1%. В скобках – риск ошибиться, признав утверждение достоверным. По данным за 2008–2017 гг. Данные по федеральным округам получены через средний взвешенный (на численность населения регионов) перерасчет региональных данных.

Представленные теоретические и эмпирические аргументы в пользу наличия зависимости инвестиций от внутрирегиональной бюджетной децентрализации все же не отменяют возможности обратной зависимости децентрализации от инвестиций и уровня экономического развития региона в целом. Она возможна, например, через канал бюджетной обеспеченности региона (БО). А именно, при данном уровне экономического развития и готовности экономических агентов осуществлять инвестиции в регионе, увеличение бюджетной обеспеченности вследствие инвестиций создает стимулы у региональных органов власти «делиться» своими полномочиями с органами власти муниципалитетов. Отсюда, чем выше бюджетная обеспеченность, тем больше увеличиваются полномочия муниципальных образований, то есть внутрирегиональная децентрализация. И автоматически фиксируется прямая взаимосвязь инвестиций и децентрализации.

Действительно, величины инвестиций (кроме государственных и региональных бюджетных) и бюджетная обеспеченность региона прямо взаимосвязаны (рис. 5), причём коэффициент корреляции достаточно большой (0,6).

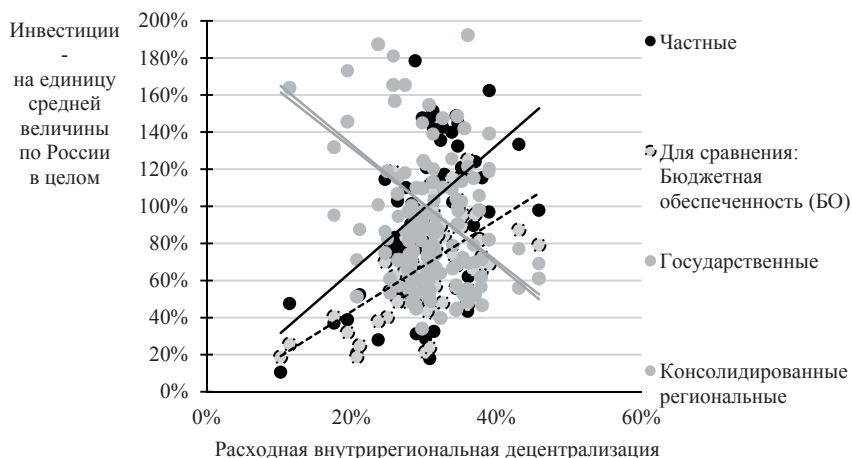


Рис. 5. Инвестиции и расходная внутрирегиональная бюджетная децентрализация-1

Источник: расчёты автора по данным Казначейства России и Росстата.

Примечания: по средним данным за 2011–2018 гг. Показан линейный тренд. Инвестиции рассчитаны на единицу средней величины по России в целом. Не показаны данные по Ненецкому АО, Ямало-Ненецкому АО, Ханты-Мансийскому АО и Сахалинской области.

По видам инвестиций все инвестиции малого и среднего предпринимательства (МСП) могут быть наиболее тесно связаны с децентрализацией (пусть они и относительно мало вариативны) – так как для них угол наклона примерно равен 45 градусов (рис. 6). Вложения в машины, оборудование и транспорт визуально могут быть менее связанными с размером полномочий муниципалитетов, так как они более изменчивы на единицу меры децентрализации (соответственно, в их случае могут играть роль другие факторы).

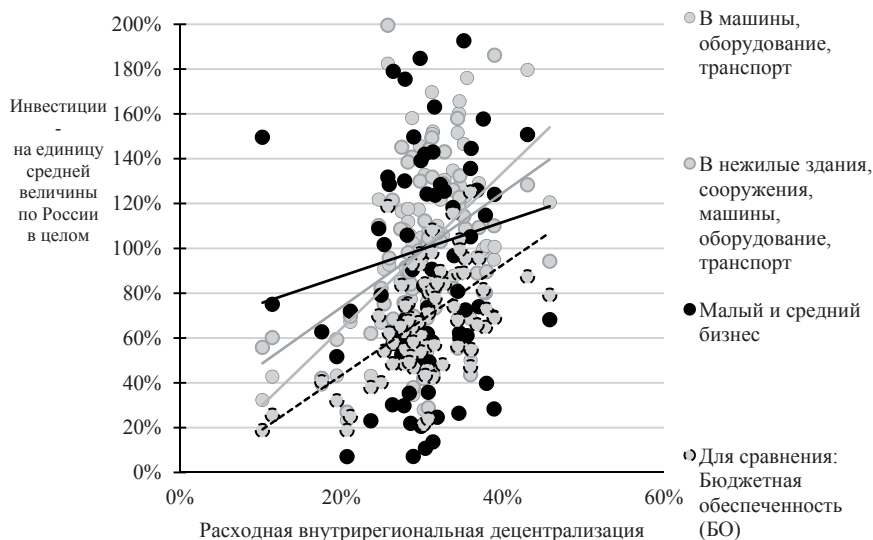


Рис. 6. Инвестиции и расходная внутрирегиональная бюджетная децентрализация-2

Источник: расчёты автора по данным Казначейства России и Росстата.

Примечания: по средним данным за 2011–2018 гг. Показан линейный тренд. Инвестиции рассчитаны на единицу средней величины по России в целом. Не показаны данные по Ненецкому АО, Ямало-Ненецкому АО, Ханты-Мансийскому АО и Сахалинской области.

В отраслевом разрезе, аналогично, инвестиции в сельское хозяйство и обрабатывающую промышленность могут быть чуть слабее связаны с децентрализацией, по сравнению с вложениями в различные отрасли сферы услуг (строительство, торговля, транспорт и связь) (рис. 7).

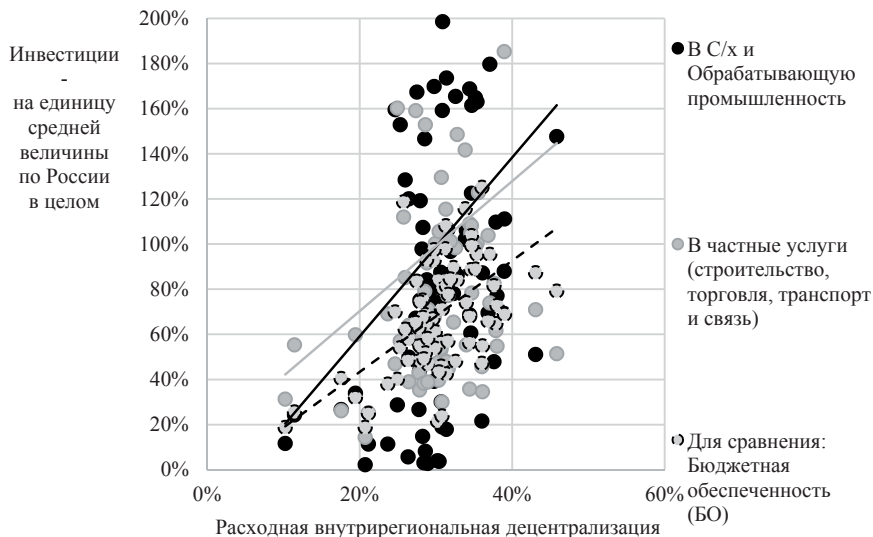


Рис. 7. Инвестиции и расходная внутрирегиональная бюджетная децентрализация-3

Источник: расчёты автора по данным Казначейства России и Росстата.

Примечания: по средним данным за 2011–2018 гг. Показан линейный тренд. Инвестиции рассчитаны на единицу средней величины по России в целом. Не показаны данные по Ненецкому АО, Ямало-Ненецкому АО, Ханты-Мансийскому АО и Сахалинской области.

Объединив все виды инвестиций, можно заметить, что инвестиции малого и среднего бизнеса выделяются на общем фоне – по ним разброс между регионами относительно мал (рис. 8). При этом угол наклона линий тренда по разным видам инвестиций примерно одинаков. В наибольшей степени изменчивы инвестиции в обрабатывающую промышленность, в чуть меньшей степени – вложения в сферу услуг.

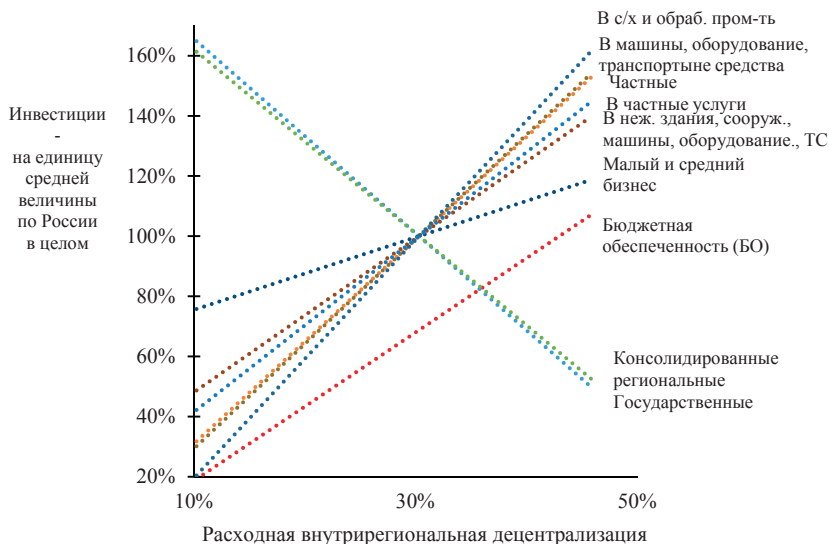


Рис. 8. Инвестиции и внутрирегиональная бюджетная децентрализация (общий рисунок линейных трендов)

Источник: расчёты автора по данным Казначейства России и Росстата.

Примечания: по средним данным за 2011–2018 гг. Инвестиции рассчитаны на единицу средней величины по России в целом. Не показаны данные по Ненецкому АО, Ямало-Ненецкому АО, Ханты-Мансийскому АО и Сахалинской области.

Компонент роста инвестиций по причинам, не зависящим от размера бюджетных полномочий муниципальных образований, скорее всего, достаточно большой. Более того, он может быть намного выше, чем рост инвестиций вследствие бюджетной децентрализации. И все же аргументы в пользу существования той самой зависимости инвестиций от бюджетной децентрализации по каналу роста эффективности бюджетной системы вследствие расширения бюджетных полномочий «на местах» представляются достаточно убедительными. И в этом случае проблема эндогенности показателя децентрализации становится весьма острой – как

непосредственно в регрессионном анализе, так и при интерпретации его результатов. Подходы к снижению остроты данной проблемы обсуждаются далее.

Иные вероятные факторы инвестиций (кроме бюджетной децентрализации). Для роста эффективности мер стимулирования инвестиций необходимо понимание процессов, сопровождающих их осуществление. Стагнация инвестиций в экономике России объяснима долгосрочным снижением динамики внешнего спроса, подавляющим спрос потребительский и инвестиционный⁷. В данных условиях возникает вопрос о том, что опосредует и какие эффекты вызывает текущая структура инвестиций в экономике. В литературе отмечается, что она соответствует экспортно-сырьевой модели (большие вложения в транспорт и добычу полезных ископаемых), а не ситуации, когда значимую роль играют инновации и научно-технологический сектор [Замараев, Маршова, 2017; Михеева, 2018]. Следовательно, для достижения высоких макроэкономических показателей развития региона по-прежнему крайне важен сырьевой сектор. В литературе выделяется большое число и иных факторов инвестиций.

Инвестиции из региональных и местных бюджетов сдерживаются расходными обязательствами регионов по текущим статьям [Минакир, Леонов, 2019]. Инвестиции местных бюджетов могут испытывать дополнительные ограничения в силу роста дотационности даже наиболее развитых муниципалитетов [Печенская, 2019]. Но при всей важности капитальных расходов, спрос на результаты инвестиций со стороны государства оказывает гораздо меньшее влияние на макропроцессы, по сравнению с потребностями частного сектора. Так, частные инвестиции (включая инвестиции госкорпораций) составляют более 80% общего объема вложений [Михеева, 2016].

⁷ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: разработан Минэкономразвития России. 2013, Апрель.

Вопрос о факторах частных инвестиций тесно связан с вопросом о факторах инвестиционной привлекательности региона. С одной стороны, среди показателей для оценки последней И.В. Гришина выделяет объем отгруженных товаров и инновационных товаров, работ и услуг; оборот розничной торговли; структуру экономики региона (в том числе удельный вес добывающей промышленности); долю населения с доходами ниже прожиточного минимума; долю безвозмездных поступлений в доходах бюджета субъекта Российской Федерации [Гришина, 2020]. С другой стороны, по мнению Е.В. Шоломицкой [2017], среди факторов инвестиций в России преобладают не внутренние, а внешние факторы – условия международной торговли, доступ к зарубежным рынкам капитала. С.А. Мицек и Е.Б. Мицек [2009] к факторам инвестиций в субъектах России относят масштаб финансирования (кредитования) отрасли строительства, а также рентабельность капитала. А. Alesina и соавторы [1999] также считают, что индикатор рентабельности играет основную роль во влиянии бюджетной политики на рост экономики по каналу частных инвестиций. С.А. Власов и Е.Б. Дерюгина [2018] приходят к схожему выводу об относительно большем негативном влиянии налогообложения, по сравнению со стимулирующим влиянием расходов бюджета.

Умеренный размер налоговой нагрузки важен с точки зрения контроля разрастания неформального сектора, который уменьшает доходы бюджета [Duncan, Peter, 2014]. Однако даже средний размер налоговой нагрузки, согласно международной выборке, влияет на инвестиции крайне негативно [Djankov et al., 2010]. Значимость фактора налогообложения подтверждается влиянием межрегиональной вариации эффективных (с учетом инвестиционных вычетов) налоговых ставок на доход на региональные частные инвестиции [Grubert, Mutti, 2000]. Напротив, стимулирование инвестиций через налоговые вычеты, ставки или расходы бюджета повышает производительность труда и частные доходы [Yang, 2007]. Однако положительный эффект здесь зависит от множества

условий, в том числе устойчивости бюджета перед растущим уровнем дефицита и долга.

Редки работы, утверждающие наличие положительного влияния госдолга на рост экономики и инвестиционную активность (например, [Puente-Ajovín, Sanso-Navarro, 2015]). Также не много работ с выводом о наличии однозначно негативного эффекта (например, [Chudik et al., 2017]). В частности, Н. Zouhaier и М. Fatma [2014] делают вывод об однозначно негативном влиянии долга на рост экономики в развивающихся странах именно через канал инвестиций. При высоком уровне долга расходы бюджета замещают собой частное потребление, поэтому фискальная политика становится неэффективной с макроэкономической точки зрения [Berben, Brosens, 2007]. Однако, если частное потребление не затрагивается долговой политикой (это вероятно для бюджетных систем регионов), влияние долга на рост нейтрально. Другой фактор в связке «долг бюджета—частные инвестиции» – это состояние финансового рынка [Proaño, Schoder, Semmler, 2014]. Стрессовое влияние задолженности бюджетного сектора на финансовый рынок можно считать причиной нелинейной зависимости инвестиций от долга. Т. Mitze и F. Matz [2014] обнаружили, что негативное влияние долга на рост экономики в долгосрочной перспективе обратно взаимосвязано с уровнем развития региона.

В России осуществляется недостаточно частных расходов на образование, здравоохранение и культуру с точки зрения роста человеческого капитала, который и стимулирует инвестиции [Калугина, 2011]. А расходы бюджетной системы не компенсируют недостаток частных расходов. Это связано со сложившейся системой оплаты труда в частном и бюджетном секторах, а также политикой распределения доходов. В связи с этим уровень оплаты труда и доходов становится индикатором частного децентрализованного источника воспроизводства человеческого капитала, с проявлением последствий на макроуровне, в том числе для величины инвестиций. Находит подтверждение и гипотеза о рентоориентированной структуре

экономики России и концентрации конкурентоспособных отраслей в региональном измерении [Овчарова, Попова, Рудберг, 2016]. С течением времени низкооплачиваемая занятость уходит с наблюдаемого сектора в теневую, особенно в сектор малого бизнеса, но не исчезает. Таким образом, размер теневого сектора прямо взаимосвязан с оценками депрессивного состояния местной экономики, при этом неформальная занятость особенно присуща малому бизнесу [Проблемы факторного анализа..., 2014]. С другой стороны, отсутствие явной бедности и развитость региона обычно сопровождается высоким неравенством доходов [Шарунина, 2016].

Выводы

Федеральная политика межбюджетных отношений является важным инструментом налогово-бюджетной политики по стимулированию развития экономики. Актуальность поиска инструментов стимулирования факторов производства в экономике России обусловлена текущей тенденцией сокращения их важнейшего компонента – инвестиций в основной капитал.

Результаты исследований о влиянии бюджетной децентрализации на динамику инвестиций и экономическое развитие неоднозначны. Наиболее вероятно положительное влияние со стороны доходной (налоговой) бюджетной децентрализации, прежде всего, по каналу обеспечения эффективности общественного сектора и появления стимулов у частных инвесторов к осуществлению долгосрочных вложений. Определены вероятные факторы инвестиций в регионах России, отличные от внутрирегиональной децентрализации (** – факторы, участвующие далее в эмпирическом анализе*): сырьевая специализация*, доля отрасли строительства в структуре ВРП*, параметры банковского кредитования*, рентабельность капитала, налоговая нагрузка, бюджетная политика стимулирования инвестиций по каналу расходов*, бюджетная обеспеченность региона*, долг региона, величина денежных доходов населения*, размер неформального сектора*, неравенство доходов.

2 Анализ зависимости инвестиций от внутрирегиональной бюджетной децентрализации

2.1 Основные тенденции межбюджетных отношений в России

Ресурсная зависимость и межрегиональная дифференциация считаются сдерживающими обстоятельствами на пути устойчивого роста экономики России – как в академической литературе, так и в нормативно-правовых документах^{8,9}. В литературе предлагаются различные меры снижения их негативного влияния:

- повышение роли федеральных органов власти в определении источников роста и перераспределении ресурсов [Новая экономическая политика., 2013; Система мер по восстановлению., 2018; Букина, 2018],
- пространственное выравнивание социально-экономических условий и включение регионального развития в общую макроэкономическую стратегию [Стратегия пространственного развития, 2018; Региональные аспекты долгосрочной, 2018],
- не прямые меры стимулирования, создание экономических стимулов, в том числе через изменение структуры бюджетных расходов [Кудрин, Гурвич, 2014].

При любом варианте модернизации важным направлением совершенствования условий экономического развития является реализация потенциала бюджетной децентрализации. Предпосылки и положительные эффекты децентрализации рассматриваются с позиции общих мер модернизации экономики и стимулирования инновационной модели развития [Коломак, 2011; Бухвальд, 2013; Караваева,

⁸ Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13.

⁹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683.

Гираев, 2018]. Инновационное развитие и модернизация экономики существенным образом зависят от качества госуправления (показано на примере Северо-Западного федерального округа [Кузнецов, Межевич, Лачининский, 2015]), а высокий уровень последнего зависит от достаточности полномочий на нижних уровнях управления.

Наличие предпосылок для успешной реализации мер бюджетной децентрализации в условиях экономики России подтверждаются отечественными исследованиями.

С точки зрения теории эффективность распределения ресурсов при децентрализации связывается с низкими издержками получения информации о потребностях налогоплательщика. Напротив, при малой децентрализации сложных иерархических систем, принятие эффективных управленческих решений сопровождается большими издержками получения адекватной информации [Тамбовцев, Рождественская, 2017; Либман, 2014]. С точки зрения соотношения обязательств и бюджетных ограничений, для успешного бюджетирования наиболее эффективно децентрализованное использование индикаторов результативности [Якобсон, 2006]. Это означает распределенную систему принятия управленческих решений, самостоятельное удовлетворение местными администрациями территориально дифференцированных потребностей налогоплательщиков в рамках вертикально распределённых полномочий.

С практической точки зрения меры местной бюджетной политики занимают важное место в развитии локальной экономики. Однако низкая финансовая самостоятельность ограничивает органы местного самоуправления в решении вопросов поддержки предпринимательства. Узость территориально дифференцированной политики, реализующей потенциал поиска и реализации наиболее эффективных моделей поддержки экономики, приводит к слабой межрегиональной дифференциации по качеству институтов [Подшивалова, 2014].

Отчасти это тормозит процессы формирования и становления положительных пространственных эффектов, когда динамично развивающиеся территории географически располагаются вблизи друг друга, равно как и отстающие [Земцов, Царева, 2018].

Принцип зависимости расходов от местного налогового потенциала, предполагающий минимальное использование межбюджетных трансфертов, можно считать предпосылкой эффективной бюджетной децентрализации. Следовательно, бюджетная децентрализация целесообразна с точки зрения эффективности распределения и использования ресурсов, но при условии эффективной политики межбюджетных отношений. Черты экономики России – ресурсная зависимость и высокая межрегиональной дифференциация, – ослабляют данный принцип и потенциал российской модели бюджетной децентрализации. Соответственно, эффективные уровни внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России могут быть весьма низкими.

По аналогии с работой L.-E. Borge [2014], можно выделить два основных режима функционирования любой бюджетной системы:

1. Доходная (налоговая) ДЕцентрализация. Органы власти территорий обладают налоговыми полномочиями и самостоятельностью в осуществлении расходов. Иными словами, расходная децентрализация опирается на собственные доходы бюджета.

2. Доходная (налоговая) централизация. В расходной части бюджета образуется либо расходная децентрализация с частичной опорой на межбюджетные трансферты, либо расходная централизация.

Бюджетная система России характеризуется доходной (налоговой) централизацией, отражающей ресурсную зависимость и межрегиональную дифференциацию. Она сочетается с расходной централизацией, происходящей из высокой степени влияния органа власти одного уровня на

расходные обязательства органа власти другого уровня [Голованова, Домбровский, 2016; Лавров, 2019]. Несмотря на небольшой рост доли расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2014–2018 гг., она по-прежнему мала (рис. 9). А. Юшков и соавторы [Юшков, Савулькин, Одинг, 2017], И. Зулькарнай [2018] также указывают на продолжительную фазу роста бюджетной централизации. В. Левина, анализируя ситуацию на местном уровне [2018], указывает на высокую цену стабильности местных финансов – не просто недостаток собственных доходов и, как следствие, самостоятельности в расходовании бюджетных средств, но и высокие издержки следования формальных правилам бюджетирования, инициированным на федеральном уровне.

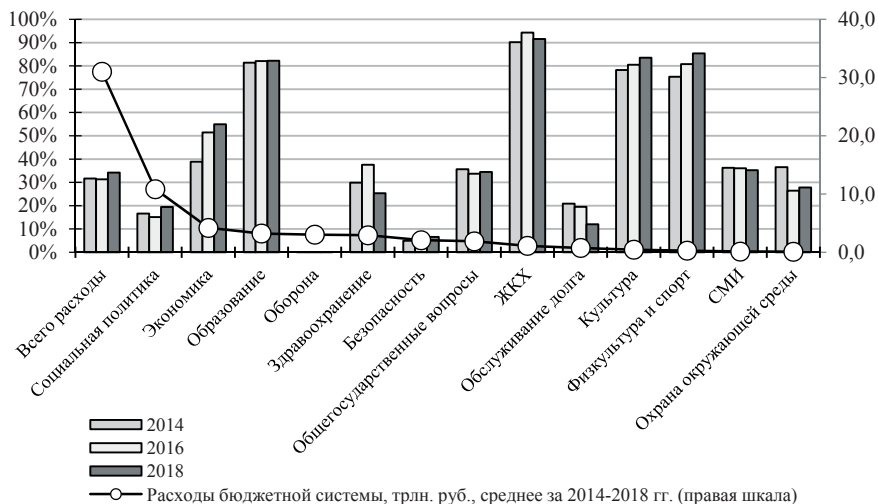


Рис. 9. Доля субъектов Российской Федерации в общих расходах бюджетной системы, %

Источник: Казначейство России, расчеты автора.

Примечание: включая расходы внебюджетных фондов. Все межбюджетные трансферты считаются прямыми расходами бюджета-получателя.

В условиях бюджетной централизации межбюджетные отношения увеличивают своё значение в общей федеральной государственной политике. Они стали инструментом не только бюджетной политики, но и политики стимулирования экономического роста и регионального развития. Приведем несколько примеров.

Во-первых, федеральная политика стимулирования экономического роста, улучшения инвестиционного климата и повышения конкурентоспособности отдаёт приоритет макроэкономической стабильности вместо активной бюджетной (расходной) политики^{10,11}. В данных условиях критериями эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации выступают объем инвестиций в основной капитал и положение региона в рейтинге состояния инвестиционного климата. Полученные оценки влияют на федеральное финансовое стимулирование частных инвестиций в форме распределения межбюджетных трансфертов, определяющим и меру полномочий нижестоящих органов власти.

Во-вторых, в рамках федеральной политики регионального развития, наравне с принципом межбюджетного выравнивания, активизируется проведение стимулирующих мер государственной поддержки. Соответствующие меры предусматривают дифференцированный подход к получателям межбюджетных трансфертов¹².

В-третьих, политика пространственного развития нацелена на запуск процесса конвергенции регионов по

¹⁰ О бюджетной политике в 2012–2014 годах: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.06.2011.

¹¹ Дополнительные и обосновывающие материалы к государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [Электронный ресурс]. Минфин России, 2018, 24 марта. Доступ: <https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/govprog/gosfin/>

¹² Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13.

ключевым показателям^{13,14}. С одной стороны, межбюджетные отношения здесь преследуют основные задачи бюджетной политики – снижение дифференциации бюджетной обеспеченности, предоставление стимулирующих трансфертов, переориентация и предсказуемость целевых трансфертов, корректировка распределения полномочий. С другой стороны, регионы исполняют и собственные функции региона в системе федеративных отношений [Лаженцев, 2020]. Немаловажно, что в рамках пространственной политики преследуется рост урбанизации, что подразумевает устойчивые городские финансы.

Малая бюджетная децентрализация в России указывает на нереализованный потенциал развития экономик регионов и сокращения межрегиональной дифференциации.

Становление российской модели бюджетного федерализма происходило в два этапа: до 2000 г. (фискальная и политическая децентрализация) и после 2000 г. (движение в противоположном направлении) [Zhuravskaya, 2010]. Период 2000–2004 гг. (2003–2005 гг. согласно [Юшков, Савулькин, Одинг, 2017]) часто считается переходным. О. Sidorkin и D. Vorobyev [2018] связывают начало централизации с отменой прямых выборов глав регионов в конце 2004 года. В этот период отмечается снижение переговорной силы субъектов федерации в федеральных законодательных органах [Юшков, Савулькин, Одинг, 2017]. Недоучёт местных интересов противоречит предпосылкам эффективной бюджетной децентрализации и связанных с ней выгод.

Практика бюджетного процесса в 1990-е гг. происходила на фоне общего переходного этапа и снижения роли государства в экономике. С 1994 г. – периода начала действующей системы межбюджетных отношений, – стали формироваться условия для

¹³ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утв. Правительством РФ 29.09.2018.

¹⁴ Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р.

постепенного перехода от индивидуального согласования объемов федеральных межбюджетных трансфертов к формализованным правилам их распределения. Кроме отсутствия формальных механизмов межбюджетных отношений, период середины 1990-х гг. характеризовался и рядом других негативных явлений, прежде всего, с точки зрения фискальной дисциплины, бюджетной устойчивости и снижения межрегиональной дифференциации^{15,16}. В частности, частым принятием законов без источников финансирования и недоучётом влияния институциональных реформ на расходы бюджета.

Выбор децентрализации – политической, административной, экономической и финансовой, – в качестве вектора реформ современной России начала 1990-х гг. объясним, скорее, сложившимися обстоятельствами, чем последовательной экономической политикой [Parker, Thornton, 2007; Yushkov et al., 2017]. В этой связи практическая реализация теоретических выгод, которые она могла бы принести, вероятно, была обречена на провал. Более того, негативные последствия дискредитировали понятие федерализма и потребовали обратных реформ, поставивших под сомнение возможность местной финансовой самостоятельности. За федеральными органами власти сохранилась ответственность в предоставлении основных общественных благ и социальных льгот вне зависимости от обстоятельств – дефицита бюджетных средств или роста государственных доходов от минеральных ресурсов. Децентрализация бюджетных расходов в сочетании с федеральным регулированием их исполнения стала причиной нефинансируемых федеральных мандатов¹⁷. Уже во второй половине 1990-х гг. и начале переходного периода регионы показывали признаки низкой

¹⁵ О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах: Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 N 862.

¹⁶ О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы): Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2001 N 910-р (ред. от 06.06.2002).

¹⁷ Позже такой механизм осуществления расходов был оформлен в виде широты сферы совместных расходных полномочий.

финансовой самостоятельности [Кадочников П. и др., 2002; Идрисова, Фрейнкман, 2010]. Бюджеты субъектов были зависимы от федеральной финансовой помощи и расширяли расходы исходя из федеральных приоритетов. Относительно самостоятельную бюджетную политику осуществляло только малое число обеспеченных регионов. Таким образом, предпосылки эффективной бюджетной децентрализации в конце 1990-х – начале 2000-х гг. отсутствовали, и в данный переходный период стали отчётливо выражаться потребности в административной реформе и иных мерах смягчения негативных последствий бюджетной децентрализации. В частности, большие фактические полномочия местного уровня нуждались в институциональном закреплении через чёткое распределение полномочий, отмену двусторонних соглашений и реализацию теоретических рекомендаций распределения межбюджетных трансфертов [Lavrov et al., 2000; Лавров, 2019, С. 57–79].

Курс бюджетной централизации начала 2000-х годов, кроме потребности в корректировках недостатков неконтролируемой децентрализации, был оправдан повышением мировых цен на минеральные товары и зависимостью российской экономики от отрасли добычи полезных ископаемых. Он позволил сделать шаг к более прочной и институционально закреплённой налоговой системе и увеличить перераспределение бюджетных средств. Тенденция налоговой централизации нефтегазового сектора была начата с 1999 г. Унификация правил формирования и исполнения бюджета постепенно перешла из узкой сферы межбюджетных трансфертов в общие аспекты бюджетных правоотношений – доходов, расходов и источников финансирования дефицита¹⁸. Была признана невозможность успешной децентрализации на принципах бюджетного федерализма без прочного единого экономического пространства, согласованности законодательств

¹⁸ О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 N 584 (ред. от 06.02.2004).

регионов и федерации¹⁹. Централизация налогово-бюджетных полномочий происходила, прежде всего, в институциональном плане, в аспекте нормативно-правового регулирования межбюджетных отношений.

К концу 2000-х гг. в сфере межбюджетных отношений были достигнуты значимые результаты. В частности, большинство нецелевых и целевых федеральных трансфертов стало распределяться по формальным методикам, согласно федеральному закону о бюджете и более, чем на один год²⁰. Условия осуществления бюджетного процесса стали дифференцированы по признаку дотационности бюджетов субъектов. С сохранением общих правил осуществления бюджетных правоотношений и распределения полномочий для всех участников бюджетного процесса, был введен ряд элементом асимметричного федерализма.

В настоящее время бюджетная централизация, обусловленная трудностями конца 1990-х гг., создаёт новые проблемы и негативные последствия. Их можно разделить на две группы: 1) административные, 2) институциональные.

Во-первых, недостатки в организации (администрировании) бюджетного процесса. Так, Н.Ю. Одинг и соавторы [2016] проанализировали процесс реформирования системы межбюджетных отношений и обнаружили противоречия между задачами на разных его этапах. Найдено также несоответствие индикаторов (критериев) степени реализации программ целям их создания, нецелесообразность некоторых мер и, как результат, недостижение запланированных целей. В данном контексте введение бюджетирования,

¹⁹ О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы): Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2001 N 910-р (ред. от 06.06.2002).

²⁰ О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года: Распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 N 1123-р.

ориентированного на результат²¹, можно рассматривать лишь как техническую меру расширения финансовой самостоятельности участников бюджетного процесса, однако без коренных реформ в распределении полномочий²².

Во-вторых, недостатки в распределении полномочий. С момента установления основ межбюджетных отношений в 2005 г. перераспределение расходных полномочий продолжалось, но проблема четкого разграничения сфер ответственности так и не была решена [Голованова, Домбровский, 2016]. Продолжающаяся ограниченность самостоятельности органов власти регионов обусловлена как централизацией налоговых доходов, так и установлением параметров расходов регионов федеральными органами власти [Лексин, 2013]. На сохранение избыточного федерального регулирования межбюджетных отношений указывают и современные работы – академические труды [Лавров, 2019, С. 154–165], а также программные документы²³. В 2012–2016 гг. проблемы в разграничении полномочий привели к реализации накопившихся рисков разбалансированности бюджетных систем регионов.

Долг регионов России на единицу ВВП к началу 2020 г. был сопоставим с показателями ряда федераций – Мексики, США и Бразилии (рис. 10). Однако, если учитывать долю регионов в общей сумме долга бюджетной системы, для России он существенно выше среднемировых показателей (ОЭСР, G20

²¹ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах: Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 N 249 (ред. от 06.04.2011).

²² Потенциал децентрализации бюджетной системы – экономическую эффективность, – планировалось достигнуть в рамках государственных и муниципальных заданий, программно-целевого принципа расходов, роста самостоятельности субъектов бюджетного планирования и развития частно-государственного партнерства. См. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р (ред. от 28.09.2018).

²³ Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах: утв. Распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 N 117-р.

и ЕС) и намного превышает данные по Мексике, США и Бразилии.

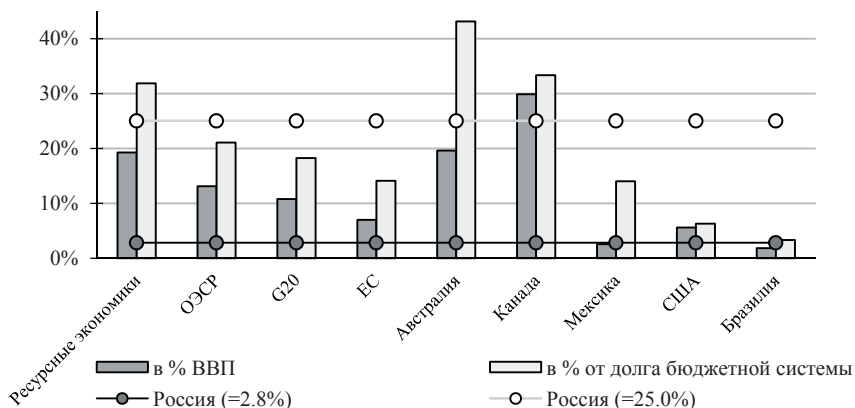


Рис. 10. Долг регионов государств мира

Источники: расчеты автора по данным World Bank (Quarterly Public Sector Debt).

Примечание: По средним данным за 2012–2019 гг. Только внутренний долг (domestic creditors). Состав ресурсных экономик: Австралия, Бразилия, Канада, Китай, Индия, Россия, Саудовская Аравия, США, Венесуэла. Ресурсные экономики и G20 – без учета Китая и США. ОЭСР – без учета США. Взвешено на объем ВВП.

Несмотря на сложности 2012–2016 гг., повышение мировых цен на нефть и меры федеральной политики – межбюджетное выравнивание, соглашения по сдерживанию региональных расходов, выделение бюджетных кредитов [Дерюгин, 2018], – позволили консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации к концу 2018 г. вернуться на прежние параметры (рис. 11). По данным Банка России, в 2018 – первой половине 2019 гг. в бюджетной системе наблюдался уже профицит финансовых ресурсов (впервые с 2012 г.)²⁴. Тем не

²⁴ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 год и период 2021 и 2022 годов. Утв. Банком России 25.10.2019.

менее, к прежним проблемам бюджетной системы – ресурсной зависимости и межрегиональной дифференциации, – добавилась и проблема высокого долга субъектов Российской Федерации, который в настоящее время существенно превышает показатели 2008 г. После снижения в 2016–2019 гг., по итогам 2020 г. долг снова увеличился вследствие кризиса, вызванного мерами по борьбе с коронавирусом.

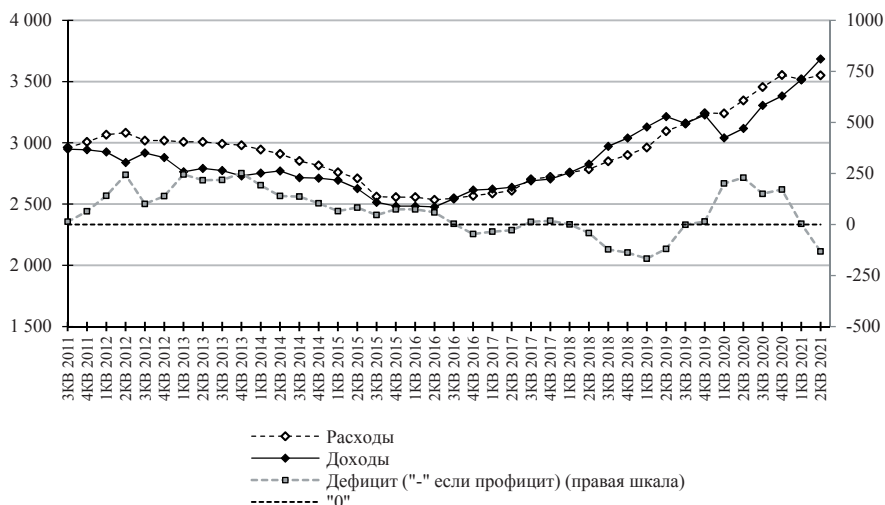


Рис. 11. Параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, млрд. руб.

Источник: Казначейство России, расчеты автора.

Примечание: очищено от сезонных и случайных колебаний через четырехквартальную скользящую среднюю. В ценах 2017 г.

Централизация бюджетной системы Российской Федерации многоаспектна. Например, она проявляется в увеличении доли налоговых (без учета доходов, взимаемых Федеральной таможенной службой (ФТС)) доходов федерального бюджета и сокращении – доходов местных бюджетов (рис. 12).

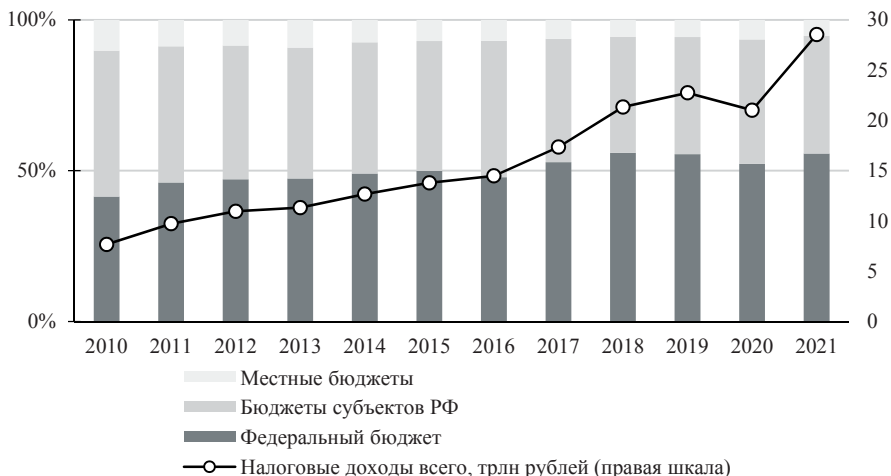


Рис. 12. Распределение налоговых доходов в бюджетной системе Российской Федерации, %

Источники: Федеральная налоговая служба (форма 1-НМ), расчеты автора.

Примечание: только доходы, администрируемые Федеральной налоговой службой.

Тренд уменьшения доли бюджетных средств на местном уровне виден отчетливее, если учитывать все доходы (включая от внешнеэкономической деятельности и неналоговые) и параметры внебюджетных фондов, а также смотреть в целом на консолидированные данные регионов (рис. 13): удельный вес консолидированных параметров субъектов в 2017 г. составлял уже не более 35%, тогда как ранее в 2008 г. он был равен примерно 40%. Непосредственно на уровне местных бюджетов, по оценкам В. Левиной [2019], на протяжении 2008–2017 гг. доходы увеличивались исключительно за счет изменения безвозмездных поступлений, тогда как налоговые и неналоговые доходы были неизменны. Это подчеркивает низкую финансовую самостоятельность органов власти муниципалитетов.

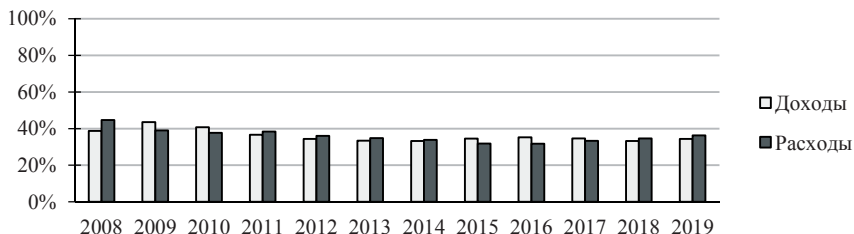


Рис. 13. Доля консолидированных бюджетов субъектов в консолидированном бюджете Российской Федерации, ед.

Источник: Росстат (Сборник «Финансы России»), расчеты автора.
Примечание: с учетом внебюджетных фондов.

В долгосрочной ретроспективе налоговая нагрузка со стороны регионов уменьшается, но общий размер госсектора не меняется (рис. 14).

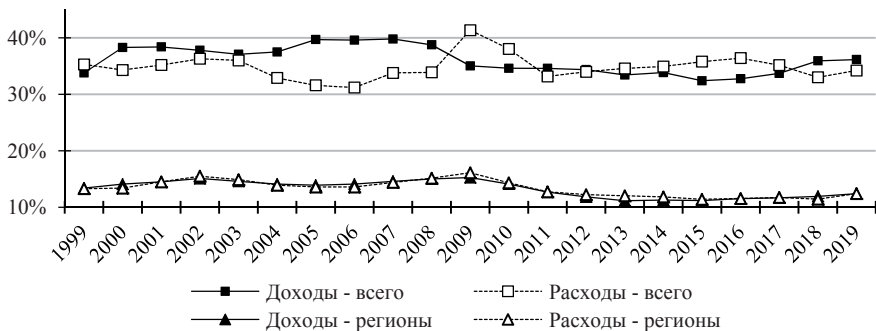


Рис. 14. Динамика параметров бюджетной системы Российской Федерации, % от ВВП

Источники: за 2008–2018 гг. – Росстат («Финансы России»), расчеты автора. За 1999–2007 гг. – [Российская экономика в 2010 году..., С. 48].

Примечание: консолидированные параметры субъектов Российской Федерации. Общие данные – с учетом внебюджетных фондов. Межбюджетные трансферты считаются прямыми расходами бюджета-получателя.

Доля государства в экономике России не уменьшается и примерно соответствует среднемировым значениям и даже превышает показатели Австралии и Швейцарии (рис. 15).

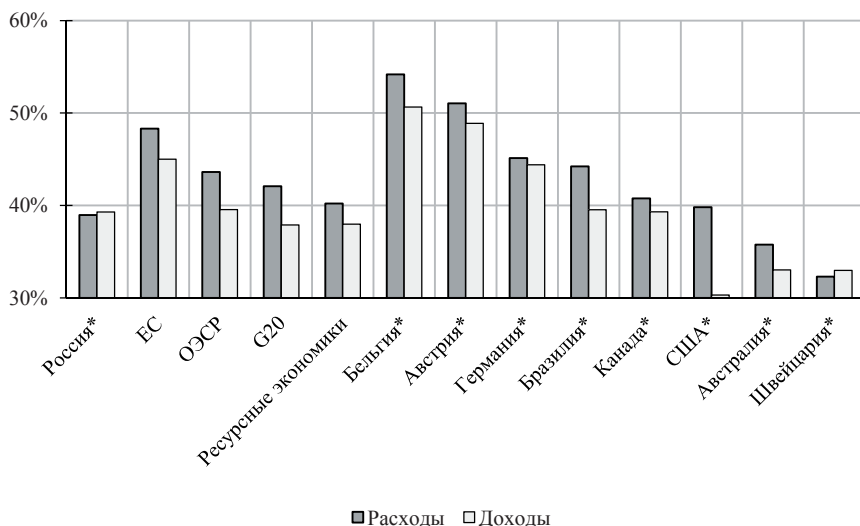


Рис. 15. Расходы и доходы бюджетной системы, % от ВВП

Источники: расчеты автора по данным МВФ.

Примечание: по средним данным за 2008–2018 гг. * - федеративные государства.

Несмотря на масштабное федеральное регулирование, отчасти оправданное ресурсной зависимостью и межрегиональной дифференциацией, действующая модель бюджетной (де)централизации в России не приводит к сближению региональных экономик в динамике (конвергенции) [Клисторин, 2018]. В частности, доли субъектов Российской Федерации в структуре ВВП стабильны. В аспекте инвестиций высокая дифференциация выражается в доминировании малого числа регионов по величине показателя и даже росте их доли в общей величине частных инвестиций (рис. 16).

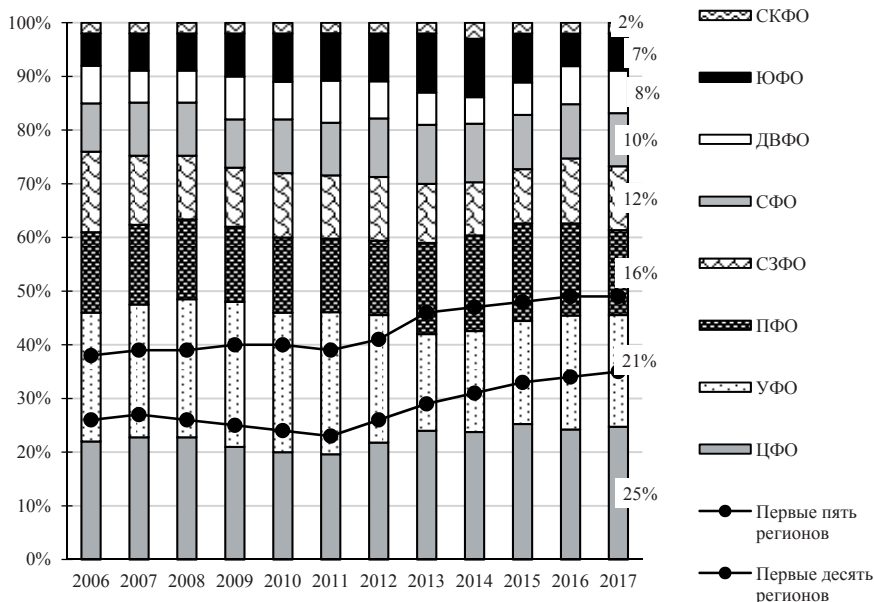


Рис. 16. Частные инвестиции в субъектах Российской Федерации, %

Источники: Росстат, расчеты автора.

Примечание: Лидеры (в млрд. руб. по данным за 2017 г.): 1) г. Москва (1424,0), 2) Ямало-Ненецкий АО (1054,1), 3) Ханты-Мансийский АО (925,2), 4) Республика Татарстан (564,3), 5) Московская область (548,7), 6) г. Санкт-Петербург (525,5), 7) Красноярский край (372,1), 8) Краснодарский край (369,4), 9) Республика Саха (Якутия) (353,3), 10) Свердловская область (288,8).

Ресурсная зависимость и межрегиональная дифференциация не только сдерживают рост бюджетной децентрализации в России, но также ослабляют потенциал политики межбюджетных отношений.

1. Ресурсная зависимость. Доходы экономики России от реализации нефти и нефтепродуктов на мировом рынке огромны и уступают только доходам Саудовской Аравии и Венесуэлы (рис. 17).

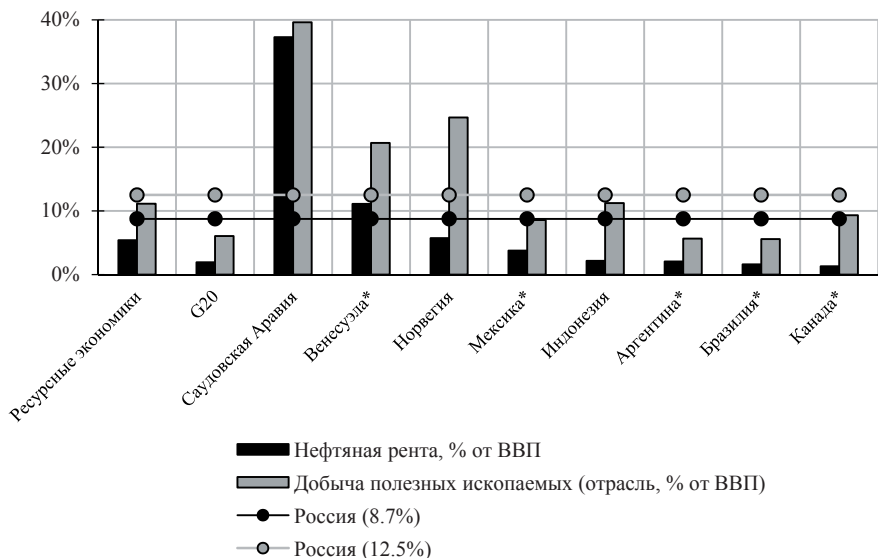


Рис. 17. Доля сырьевой компоненты в структуре ВВП экономик мира

Источники: расчеты автора по данным World Bank (World Development Indicators) и UNCTAD (GDP Component).

Примечание: по средним данным за 2008–2017 гг. Нефтяная рента – рассчитывается как разница между выручкой от продажи по мировым ценам и расходами на производство. * - федеративные государства. Ресурсные экономики и G20 – без учета Китая и США. Взвешено на объем ВВП.

Вместе с положительными эффектами большая роль добывающего сектора несет с собой множество негативных последствий, в том числе для бюджетной системы. Изменчивость внешних факторов (цена на нефть, обменный курс рубля) влияет на ключевые макроэкономические показатели. Они воздействуют на величины налоговых баз – основу налоговых доходов. В целом, внешние факторы во многом определяют устойчивость бюджетной системы Российской Федерации [Шапот, Малахов, 2012]. Например, найдено, что фактор цены на нефть объясняет до половины

вариации доходов расширенного бюджета [Балаев, 2017] и является ключевым параметром моделирования рисков бюджетной устойчивости [Власов, Дерюгина, Власова, 2013]. Волатильность параметров бюджетной системы ярко проявляется при анализе её процикличности [Гурвич, Вакуленко, Кривенко, 2009]. Высокая процикличность основных налогов обуславливает налоговую централизацию – в полном соответствии с рекомендациями теории [Климанов, Михайлова, 2012]. Но вместе с тем она обуславливает и большой объём федеральных межбюджетных трансфертов. В период негативной ценовой конъюнктуры перераспределение необходимо с целью смягчения негативных внешних шоков [Фролов, Македонский, Широ, 2013]. Несмотря на контрциклическую функцию, федеральные трансферты, по оценкам Л.Н. Лыковой [2016], невольно сами становятся каналом негативного влияния на региональные финансы.

Повышенная волатильность и отрицательные эффекты бюджетного перераспределения в России широко освещены в литературе. Однако, на наш взгляд, в подобных условиях основной функцией межбюджетных трансфертов становится *стабилизирующая* (страхование от резких скачков дефицита бюджета) (табл. 14). Это занижает *стимулирующий* (поощрение роста налоговой базы), *выравнивающий* (снижение горизонтальной несбалансированности) и *балансирующий* (снижение вертикальной несбалансированности) компоненты. Данный аспект проблемы эффективной политики межбюджетных отношений остается не- или мало затронутым в литературе, и поэтому требует изучения. Таким образом, ресурсная обеспеченность негативно влияет на исполнение межбюджетными отношениями их главной задачи – нейтрализации негативных следствий бюджетной децентрализации. Это не только занижает эффективный количественный уровень бюджетной децентрализации, но и заставляет переоценивать баланс положительных и отрицательных эффектов межбюджетных трансфертов. В связи

с этим тема наиболее эффективной структуры и способов распределения межбюджетных трансфертов в указанных условиях заслуживает отдельных исследований.

Таблица 14

Вариант классификации функций межбюджетных трансфертов

Сдерживающие факторы децентрализации в России	Функции по сближению территорий	
	По горизонтали	По вертикали
Ресурсная зависимость	<i>Стимулирующая</i>	<i>Стабилизирующая</i> – погашение дефицита (страхование от шоков доходов)
Межрегиональная дифференциация	<i>Выравнивающая</i> – снижение несбалансированности между регионами (горизонтального дисбаланса)	<i>Балансирующая</i> – снижение несбалансированности между регионами и федеральным бюджетом (вертикального дисбаланса)

Источник: составлено автором.

2. Межрегиональная дифференциация. В литературе часто встречается дилемма выбора вариантов региональной политики: федеральное перераспределение или бюджетная децентрализация (и межтерриториальная конкуренция) [Пчелинцев, Минченко, 2005; Швецов, 2016; Печенская, 2017]. На практике в условиях высокой межрегиональной дифференциации, и тем более при ресурсной зависимости выбор несложен: осуществляется федеральное перераспределение. Однако оно может воспроизводить ситуацию низкого качества госуправления и неэффективного использования бюджетных средств. Межрегиональная дифференциация и перераспределение приводят к неэффективности бюджетной системы через 1) недостаточное качество госуправления, так как издержки эффективности распределения и использования бюджетных ресурсов в такой ситуации становятся крайне высокими, 2) непредсказуемые эффекты межбюджетных трансфертов. Данные

следствия снижают вероятность успеха не только федеральной политики регионального/пространственного развития, но и самой политики перераспределения. Потенциальный компромисс – это учреждение асимметричной модели межбюджетных отношений. Она предполагает расширенный объем налоговых полномочий только для развитых региональных экономик [Валентей, 2012; Татаркин А.И., Татаркин Д.А., 2016]. Однако результативность данного механизма неочевидна и требует исследований.

Важность эффективной федеральной политики пространственного развития в современной России обусловлена концентрацией экономической активности и межрегиональной дивергенцией [Коломак, 2013]. Данные процессы объяснимы тенденциями региональной экономики в России [Михеева, 2017]:

- внутренний спрос плохо замещает внешний спрос,
- малый бизнес и инновации не влияют на макропоказатели регионов,
- основными драйверами являются общенациональные макротенденции.

Политика развития городских агломераций²⁵ как один из инструментов конвергенции во многом зависит от состояния внутрирегиональной бюджетной децентрализации. Однако развитие городов – фактор конвергенции, – сдерживается низкой самостоятельностью органов местной власти [Сумская, 2016]. Так проявляется зависимость малой конвергенции/высокой дивергенции от внутрирегиональной децентрализации – малые местные полномочия усиливают дивергенцию. Возможна и обратная зависимость – когда дивергенция снижает внутрирегиональную децентрализацию: если эндогенный механизм конвергенции регионов [Barro, Sala-i-Martin, 1992] по какой-то причине не действует, высокая межрегиональная дифференциация уменьшает положительные

²⁵ Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13.

эффекты децентрализации [Brehm, 2013], что стимулирует централизацию и консолидацию финансов. Затем это снова усиливает дивергенцию и межрегиональную дифференциацию и так далее.

Помимо самостоятельности как одного из условий эффективной бюджетной децентрализации, результативность связи «децентрализация–конвергенция» обеспечивается высоким качеством госуправления. Последнее подразумевает в том числе и способность политики межбюджетных отношений усиливать положительные и снижать отрицательные эффекты широких бюджетных полномочий на местном уровне [Kyriacou, Muinelo-Gallo, Roca-Sagalés, 2017; Ezcurra, Rodríguez-Pose, 2014]. Так, известно, что налоговая децентрализация может снизить межрегиональную дифференциацию, если высокое качество госуправления достигает эффективной бюджетной децентрализации [Lessmann, 2012; Rodríguez-Pose, Ezcurra, 2010]. Данный вывод подтверждают результаты эмпирического анализа по данным всех развитых стран [Sacchi, Salotti, 2016], а также отдельно Европейских стран [Ezcurra, Pascual, 2008] и стран ОЭСР [Canaleta, Arzoz, Gárate, 2004]. С другой стороны, пагубное влияние низкого качества госуправления делает децентрализацию неэффективным механизмом преодоления дифференциации [Kyriacou, Muinelo-Gallo, Roca-Sagalés, 2015; Kyriacou, Muinelo-Gallo, Roca-Sagalés, 2017]. Таким образом, качество госуправления становится решающим фактором в потенциале бюджетной децентрализации снижать межрегиональную дифференциацию и сопровождать эффективную федеральную политику пространственного развития.

На наш взгляд, в литературе недостаточно изучен механизм того, как рост перераспределения бюджетных средств и замещение межбюджетными трансфертами собственных доходов регионов/муниципалитетов ухудшает качество госуправления. Точнее, недостаточно изучен механизм порочного круга: *«перераспределение ресурсов–низкое качество управления–*

межрегиональная дифференциация–перераспределение ресурсов...»). Механизм данного круга и возможный выход из него можно найти при исследовании того, как разные виды доходов становятся источниками финансирования расходов и какие стимулы они при этом вызывают. В частности, актуальна тема влияния видов федеральных межбюджетных трансфертов на фискальные стимулы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Выводы

Бюджетная система и распределение расходных и доходных полномочий являются важным аспектом совершенствования условий экономического развития. Внешние обстоятельства – ресурсная зависимость и межрегиональная дифференциация – сдерживают рост бюджетной децентрализации и ослабляют потенциал межбюджетных отношений в России. Это происходит из-за роста перераспределения, которое снижает самостоятельность, нарушает принцип взаимной зависимости местных доходов и расходов и вызывает непредсказуемые фискальные стимулы органов власти регионов/муниципалитетов. Задача нейтрализации негативных последствий бюджетной децентрализации в рамках федерального перераспределения при этом решается односторонне: будучи ориентированными на смягчение фактического дефицита бюджетов субъектов и местных бюджетов, межбюджетные трансферты слабо выполняют функции стимулирования роста налоговой базы и снижения горизонтальной и вертикальной несбалансированности. Более того, ресурсная зависимость и межрегиональная дифференциация во многом обусловили тренд доходной и расходной централизации бюджетной системы России. Доходная централизация непосредственно обусловлена ресурсной зависимостью и межрегиональной дифференциацией. Расходная централизация же в большей степени объяснима институциональными причинами, так как образовалась

вследствие правовой возможности влияния органа власти одного уровня на расходные обязательства органа власти другого уровня. Малые полномочия администраций муниципальных образований и недоучет местных интересов – низкая самостоятельность, – не позволяют реализовать выгоды бюджетной децентрализации. Парадоксально, но бюджетная централизация во многом может быть причиной сохранения межрегиональной дифференциации в России, в том числе через сдерживание роста качества госуправления.

В условиях централизации ключевую роль приобретают межбюджетные отношения. От них зависит как распределение налоговых и расходных полномочий, так и непосредственно бюджетных средств. Более того, на практике инструменты межбюджетной политики становятся компонентом общей федеральной политики стимулирования роста факторов производства и регионального развития. Однако эффективность этого сомнительна. Скорее, все более важным становится понимание последствий расширения бюджетных полномочий органов власти субъектов, городов и районов. В силу близости к конечным потребителям, они способны обеспечить проведение востребованной и территориально дифференцированной экономической политики, при которой бюджетные средства будут распределены и использованы эффективно.

2.2 Оптимальная бюджетная децентрализация в регионах России

Влияние федеральной бюджетной децентрализации на динамику инвестиций и общее развитие экономики оценивается в литературе как преимущественно положительное. Об этом говорят результаты отечественных (на федеральном уровне) и зарубежных исследований. В частности, на федеральном уровне бюджетной системы России влияние бюджетной децентрализации на экономический рост оценивается как положительное [Yushkov, 2015] или нейтральное [Freinkman et al., 2011]. Известно также о существовании определенного

порогового уровня децентрализации, свыше которого ее влияние отрицательно; то есть наблюдается перевернутая U-образная зависимость.

Напротив, результаты исследований на региональном уровне менее оптимистичные и указывают на неблагоприятное влияние *внутрирегиональной бюджетной децентрализации* в России на экономику региона. Неопределённость и негативные эффекты объяснимы последствиями межбюджетного перераспределения, которое необходимо в условиях вертикальной и горизонтальной несбалансированности. Так, Т. Matheson [2005] обнаружил дестимулирующие эффекты внутрирегионального перераспределения – менее обеспеченные территории при получении трансфертов отдают приоритет текущим расходам перед капитальными. А. Yushkov [2015] выявил, что внутрирегиональная расходная децентрализация негативно влияет на рост экономики, когда соответствующих полномочий больше, чем в сфере доходов. М. Alexeev и А. Mamedov [2017] пришли к выводу о несостоятельности теории детерминант децентрализации для российской практики. Таким образом, отрицательные эффекты широких местных полномочий во многом объяснимы асимметрией расходной и доходной децентрализации, а она может быть выражена сильнее именно на внутрирегиональном уровне.

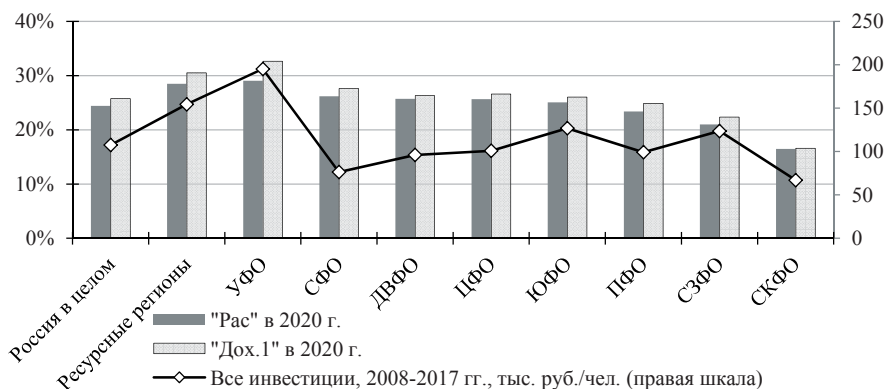
Некоторые противоречия между результатами исследований на федеральном и внутрирегиональном уровнях указывают на необходимость их уточнения. Немаловажно также определить пороговый уровень децентрализации, при превышении которого она перестает быть эффективной.

В данной работе тестируются две гипотезы:

1) наличие перевернутой U-образной зависимости инвестиций от *внутрирегиональной бюджетной децентрализации*,

2) превосходство доходной децентрализации над расходной с точки зрения значимости воздействия на факторы экономического развития.

Лидером по величине инвестиций в России является Уральский федеральный округ (УФО)²⁶ (рис. 18). Наименьшими объемами характеризуются СКФО и СФО. Внутрорегиональная децентрализация в ресурсных регионах, в силу опережающих темпов снижения, лишь ненамного превышает среднероссийские данные.



Источник: см. Приложение А.1, расчеты автора.

Рис. 18. Бюджетная децентрализация и инвестиции

В экономике России существует обратная взаимосвязь между несырьевыми²⁷ инвестициями и долей налоговых доходов, поступающих в консолидированный бюджет субъекта (коэффициент корреляции равен «-0,19», табл. 15). Это означает, что рост инвестиций связан с уменьшением федеральной децентрализации. При анализе всех инвестиций, данная взаимосвязь приобретает намного большую значимость (коэффициент корреляции равен «-0,38»). Предсказуемо, рост инвестиций также увеличивает налоговые доходы, поступающие

²⁶ Используются обозначения федеральных округов: ЦФО – Центральный, СЗФО – Северо-Западный, ЮФО – Южный (кроме Республики Крым и г. Севастополь), СКФО – Северокавказский, ПФО – Приволжский, УФО – Уральский, СФО – Сибирский, ДВФО – Дальневосточный.

²⁷ В данном случае это общие инвестиции без инвестиций в отрасли «Добыча полезных ископаемых» и «Транспорт».

в бюджетную систему из соответствующего региона. Однако данный тезис верен только с учетом инвестиций в добывающую промышленность (коэффициент корреляции равен «0,46») – несырьевые инвестиции же почти не связаны с ростом удельных налоговых доходов (коэффициент корреляции равен «0,10»). Таким образом, федеральная бюджетная децентрализация может быть неблагоприятна для инвестиций, так как связана с уменьшением их общего уровня, особенно сырьевых (коэффициент корреляции равен «-0,38»).

Таблица 15

Парная корреляция инвестиций и параметров налоговых доходов

Инвестиции (тыс. руб./чел.)	Доля налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта, %	Налоговые доходы с территории субъекта России, тыс. руб./чел.
Инвестиции несырьевые (кроме отраслей Добыча полезных ископаемых и Транспорт)	-0,19	0,10
Инвестиции несырьевые, но включая Транспорт (кроме отрасли Добыча полезных ископаемых)	-0,24	0,18
Инвестиции все (все отрасли)	-0,38	0,46

Источник: расчеты автора. Первичные данные – Росстат, Федеральная налоговая служба.

Примечание: коэффициенты статистически значимы согласно t-критерию Стьюдента.

Оговоримся, что выводы о связи инвестиций и децентрализации на основе представленных взаимосвязей следует делать с осторожностью. Так, структура налоговых доходов в бюджетной системе Российской Федерации в условиях большой роли добывающего сектора может скрывать стимулы органов власти муниципалитетов к созданию условий для привлечения инвестиций. Проявлением подобных стимулов можно считать рост бюджетных доходов. Прирост абсолютных

доходов, но не структура доходов, может включать главный канал стимулирования экономики при бюджетной децентрализации – рост эффективности общественного сектора. Поясним это на следующем примере, учитывающем выявленные в табл. 15 взаимосвязи между объемом инвестиций, межуровневой структурой налоговых доходов и их удельной величиной. Если в регионе развит добывающий сектор, снижение доли остающихся налоговых доходов компенсируется ростом их величины. Из-за этого органы местной/региональной власти сохраняют заинтересованность в мерах по привлечению инвестиций. Напротив, если регион оказался не столь успешным, несырьевые инвестиции не влекут значимого увеличения налоговых доходов, несмотря на возможный рост их удельного веса. Однако налоговые доходы при условии наличия инвестиций, разумеется, не уменьшаются (коэффициент корреляции равен «+0,10»). Таким образом, ресурсная зависимость экономики России, вызывающая централизацию бюджетной системы, не противоречит положительным фискальным стимулам на местном уровне – максимизировать собственные доходы и эффективно их использовать, в том числе закладывая основу для роста собственных доходов бюджета в будущем.

Анализ зависимости инвестиций от внутрирегиональной децентрализации, предполагающей перевернутую U-образную форму, осуществляется по модели (2.2.1). Подход к тестированию перевёрнутой U-образной кривой аналогичен тому, который предпринят в работе [Sun, Chang, Hao, 2017].

$$INV_{it} = \alpha_0 + \alpha * I(DEC)_{it} + \beta * EXPL_{it} + \gamma * DEC_{it} * БО_{it} + \varepsilon_{it}, \quad (2.2.1)$$

где INV – инвестиции в основной капитал (всего и по видам),
натуральный логарифм,

DEC – мера внутрирегиональной бюджетной децентрализации
($Pac, Дох. I$),

$I()$ – оператор квадратичной зависимости,

$EXPL$ – вектор вспомогательных объясняющих переменных,

$БО$ – бюджетная обеспеченность субъекта,

ε – случайные остатки регрессии.

Для контроля на эндогенность децентрализации (а по условию регрессионного анализа все объясняющие переменные должны быть экзогенными, то есть сами не испытывающими влияния зависимой переменной инвестиций), к основной спецификации добавляется коэффициент γ , оценивающий влияние комбинированной переменной $DEC*BO$. Она призвана учесть не непосредственное влияние величины бюджетной обеспеченности региона на зависимую переменную инвестиций, а влияние, оказанное при «посредничестве» децентрализации. Подобный подход – контроль на взаимодействие (interactions), – встречается в литературе (см., например, [Kim, Dougherty, 2018]). Его суть заключается в попытке отделить непосредственное влияние искомой переменной (децентрализации) от того, которое она оказывает через другую переменную. Действительно, частная производная инвестиций от децентрализации теперь будет учитывать значение бюджетной обеспеченности (БО) региона (2.2.2).

$$\frac{\partial INV}{\partial DEC} = \alpha + \beta * DEC + \gamma * BO \quad (2.2.2)$$

Частные инвестиции в целях данной работы дифференцированы по размеру (без малого/среднего бизнеса, общая сумма инвестиций и отдельно малый/средний бизнес), отраслевому характеру и виду (отдельно для приобретения машин, оборудования и транспорта) (табл. 16, также см. Приложение А.1). В отраслевом разрезе инвестиции учитываются: в общей сумме, без учета «сырьевых» (без «Добыча полезных ископаемых»), в несырьевой торгуемый сектор (сельское хозяйство и обрабатывающая промышленность) и частные услуги (строительство, торговля, транспорт и связь и без учета вложений в рамках госуправления, сфер здравоохранения и образования).

Показатели инвестиций

Инвестиции	Медиана, тыс. руб. / чел. (за 2009–2019 гг.)	
	Россия в целом	Ресурсные регионы
Частные...	63	70
...с учетом МСП	71	76
...с учетом МСП, но без «Добыча полезных ископаемых»	64	50
...только МСП	6	2
В машины, оборудование, транспорт	31	35
В сельское хозяйство и обрабатывающую промышленность	13	4
В частные услуги (строительство, торговля, транспорт и связь)	14	15

Источник: расчеты автора, данные – см. Приложение А.1.

Способ расчета инвестиций для участия в анализе – трёхлетняя скользящая средняя величина.

Рассматриваются расходный и доходный аспекты внутрирегиональной бюджетной децентрализации – показатели *Рас* и *Дох. I* (см. Приложение А.1). Это показатели, выбранные в разделе 1.2. Для расчетов по периоду 2009–2016 г. они учитывались в номинальном выражении, а для расчета за 2009–2019 гг. – как средняя из двух предыдущих лет (кроме 2008 и 2009 гг., для которых брались номинальные значения *Рас* и *Дох. I*).

Для контроля на факторы, не связанные с децентрализацией, в анализ включены вспомогательные показатели: 1) производительные расходы бюджета, 2) бюджетная обеспеченность региона, 3) структура экономики, 4) особенности банковского кредитования в регионе, 5) демографический компонент, 6) прозрачность экономики, 7) бедность. Состав вспомогательных переменных (см. Приложение Г. 1) сформирован на основе литературы о детерминантах инвестиций и корреляционного анализа.

Общий диапазон первичных данных – 2008–2019 г. Расчеты проводились с учетом наличия данных за 2009–2016 гг. и по обновленным и дополненным данным – за 2009–2019 гг.

Из анализа в целом были исключены данные по г. Москва, г. Санкт-Петербург, г. Севастополь и Республике Крым, а из расчетов – наблюдения для Ненецкого, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО по причине отсутствия (до 2014–2015 гг.) данных по бюджетной обеспеченности. Для анализа за 2009–2019 гг. по иным регионам случаи исключения были минимальными или отсутствовали. Для анализа за 2009–2016 гг. не были учтены данные ввиду их отсутствия для регионов: Ненецкий АО, Чеченская Республика, Челябинская область, Забайкальский край, Еврейская АО и Чукотский АО.

Для 2009–2019 гг., в силу способа обработки данных (трёхлетняя скользящая средняя для инвестиций и двухлетний усредненный лаг для децентрализации) диапазон, участвующий в расчетах: 2009–2018 гг. Основной метод регрессионного анализа – метод наименьших квадратов (МНК, OLS)²⁸. Также применялась панельная регрессия с фиксированными эффектами регионов.

Расчеты по номинальным данным децентрализации за 2009–2016 г. были дополнены расчетами через использование инструментальных переменных (Приложение В. 1), а также прошлыми значениями (трехлетние лаговые значения). Целесообразность введения инструментальных переменных оценивалась по методике, описанной в [Wooldridge, с. 527–528] (табл. 17).

²⁸ Анализ осуществлялся с использованием языка программирования R, версия 3.6.1.

*Тестирование эндогенности переменных бюджетной
децентрализации*

Инвестиции	Рас		Дох.1	
	Россия в целом	Ресурсные регионы	Россия в целом	Ресурсные регионы
Все	0,38	...	0,33	...
Частные	0,05**	...	0,20	...
...с учетом МСП...	0,01***	0,62	0,11	0,43
...но без «Добыча полезных ископаемых»	0,75	0,75	0,06*	0,06*
Государственные	0,12	...	0,32	...
Консолидированные региональные	0,82	...	0,34	...

Источник: расчеты автора.

Примечание: для расчетов за 2009–2016 гг. Осуществляется тестирование нулевой гипотезы методом Вальда. Пороговый уровень значимости принимается равным 10%. Указана вероятность равенства нулю коэффициента при переменной остатков (р-значения). В случае высокой вероятности нулевая гипотеза о том, что коэффициент при переменной остатков равен нулю, принимается, и признается отсутствие эндогенности. Тогда в количественном анализе следует использовать номинальные значения. Знаком (*) отмечены модели, где следует использовать инструментальные переменные децентрализации.

Расчеты по модели (2.2.1) привели к ряду статистически значимых оценок коэффициентов регрессии (см. Приложения Г. 1 – Г. 5). В случае значимости коэффициентов для обратной квадратичной зависимости, были рассчитаны оптимальные значения внутрирегиональной бюджетной децентрализации.

С учетом погрешностей расчетов оптимальные уровни внутрирегиональной бюджетной децентрализации (*Рас* и *Дох. 1*) для общих инвестиций лежат в диапазоне 28–35%, для частных – 33–36% (табл. 18). Расчеты для государственных и консолидированных региональных инвестиций, а также индекса общих инвестиций не привели к получению оптимального уровня. Таким образом, оптимальная децентрализация для общей величины инвестиций ниже, чем для частных инвестиций

(по расчетам без учета субъектов малого предпринимательства). Данный результат отражает отрицательный коэффициент и отсутствие оптимального уровня децентрализации при расчетах только по бюджетным инвестициям (государственным и консолидированным региональным). Кроме этого, оптимальная расходная децентрализация *Рас* немного выше доходной *Дох.1*, вне зависимости от состава инвестиций.

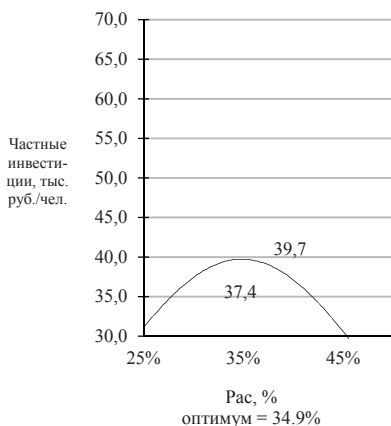
Таблица 18

Оптимальная бюджетная децентрализация (без малого и среднего предпринимательства), %

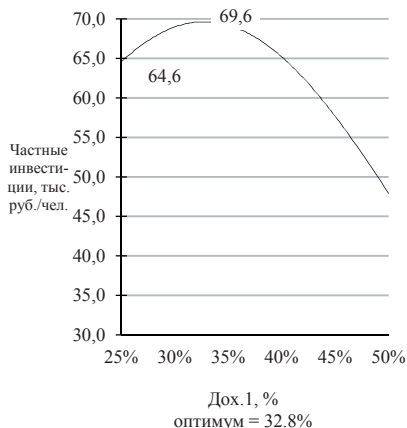
Инвестиции	Рас	Дох.1
Все (вкл. частные, государственные и консолидированные региональные, но без малого и среднего предпринимательства)	28–35	30–30
Частные (без МСП)	33–36	33–36
<i>Для сравнения: фактическая децентрализация в 2020 г.</i>	<i>24</i>	<i>26</i>

Источник: расчеты автора на основе данных Приложения Г. 1.

Таким образом, *подтвердилась гипотеза о перевёрнутой U-образной зависимости частных инвестиций от децентрализации*. На рис. 19 показаны максимальные значения частных инвестиций (без малого и среднего предпринимательства), которые соответствуют оптимальной децентрализации. Оптимальные значения *Рас* соответствуют значительно меньшему объему частных инвестиций (39,7 тыс. руб./чел.), по сравнению с *Дох.1* (69,6 тыс. руб./чел.). То, что доходная децентрализация имеет преимущества перед расходной с точки зрения воздействия на факторы производства, согласуется с большим количеством исследований (например, [Ligthart, van Oudheusden, 2017]). Таким образом, *вторая гипотеза – о превосходстве доходной децентрализации над расходной с точки зрения значимости воздействия на факторы экономического развития, – также нашла подтверждение*.



Расходная децентрализация (*Рас*)



Доходная децентрализация по структуре
общерегиональных доходов (*Дох. I*)

*Рис. 19. Зависимость частных инвестиций от
внутрирегиональной бюджетной децентрализации*

Примечание: Результаты расчетов по модели «Трехлетняя скользящая средняя частных инвестиций, текущие значения переменной децентрализации».

Если оптимальная децентрализация в расходном и доходном аспекте для частных инвестиций *без* малого и среднего бизнеса равны (33–36%), то оценки для частных инвестиций *с учетом* МСП для России в целом дают бóльшие оптимальные величины *Рас* – в том числе в сравнении с *Дох. I* (табл. 19). Более того, расчеты для частных *несырьевых* инвестиций дают еще больший размер *Рас*, чем оптимум *Рас* для всех инвестиций. Данные результаты объяснимы большей важностью расходных полномочий муниципалитетов для сферы услуг (а значит, и для малого/среднего предпринимательства), и меньшей – для добывающей промышленности в силу ее фондоемкости.

Расчеты за 2009–2019 гг. подтвердили основной результат расчетов за 2009–2016 гг. – большие оптимальные величины расходной децентрализации по сравнению с доходной вне зависимости от видов частных инвестиций (частных инвестиций в целом, с учетом «малых» инвестиций и без сырьевых инвестиций).

Дополнительно анализ за 2009–2019 гг. с учетом инвестиций в разрезе отраслей и видов позволил получить важные результаты:

- Для инвестиций в движимое имущество – машины, оборудование, транспорт, – требуется сравнительно больший уровень внутрирегиональной децентрализации. То есть, вложения в здания и сооружения (характерны для фондоемких производств) требуют меньший уровень децентрализации или, что даже более вероятно, не зависят от децентрализации вовсе.

- Инвестиции в торгуемый несырьевой сектор региональной экономики – сельское хозяйство и обрабатывающую промышленность, – могут быть основным компонентом того объема инвестиций, которые «откликаются» на фактор децентрализации – на это указывает равенство их оптимальных диапазонов с диапазонами для общих частных инвестиций (для *Рас*).

- Расходные полномочия муниципальных образований для сферы услуг действительно должны быть выше местных доходных полномочий. Это согласуется с тезисом о большей важности для малого и среднего бизнеса именно расходных полномочий.

Таблица 19

Оптимальная бюджетная децентрализация, %

Инвестиции	Рас		Дох.1	
	2009-2016	2009-2019	2009-2016	2009-2019
Частные...	33–36	39–40	33–36	35–36
...с учетом МСП	35–36	40–41	33–34	36–37
...с учетом МСП, но без «Добыча полезных ископаемых»	36–37	41–42	32–33	39–40
...только МСП	...	36–38	...	–
В машины, оборудование, транспорт	...	46–47	...	45–46
В с/х и обрабатывающую промышленность	...	39–40	...	–
В частные услуги	...	40–41	...	38–39
<i>Для сравнения: фактическая децентрализация в 2020 г.</i>	<i>24</i>		<i>26</i>	

Источник: расчеты автора.

Примечание: расчеты по простому методу наименьших квадратов, без учета влияния БО. † – результат расчета по панельной регрессии с фиксированными эффектами региона.

При анализе зависимости инвестиций от децентрализации действительно *важен контроль фактора бюджетной обеспеченности (БО) субъектов Российской Федерации* – так, расчеты за 2009–2019 гг. не позволили получить значимые оптимальные диапазоны децентрализации в спецификациях с комбинированной переменной $DEC*БО$ (табл. 20). То есть коэффициент при квадратичной переменной (DEC) не был отрицательным и статистически значимым. Тем не менее, зафиксированы значимые положительные коэффициенты при линейной переменной децентрализации, причем для всех видов частных инвестиций – то есть децентрализация остается важным фактором частных инвестиций даже при контроле на БО.

Знак при переменной бюджетной децентрализации – с учетом влияния бюджетной обеспеченности на децентрализацию

Инвестиции	Рас		Дох.1	
	Россия	Ресурсные регионы	Россия	Ресурсные регионы
Частные...	+	+	+	+
...с учетом МСП	+	+	+	+
...с учетом МСП, но без «Добыча полезных ископаемых»	+	+†	+	+
...только МСП	+	+†	0	+†
В машины, оборудование, транспорт	+	...	+	...
В с/х и обрабатывающую промышленность	+	...	+	...
В частные услуги	+	...	+†	...

Источник: расчеты автора.

Примечание: расчеты за 2009–2019 гг., по простому методу наименьших квадратов по (2.1.1), с учетом влияния БО. † – результат расчета по панельной регрессии с фиксированными эффектами региона. ... – нет статистически значимых оценок.

Таким образом, идентифицирован факт обратного влияния инвестиций по каналу бюджетной обеспеченности региона на величину внутрирегиональной децентрализации. По всей видимости, развитость экономики создает стимулы у органов власти региона «делиться» частью бюджетных полномочий (распоряжаться большей частью консолидированных расходов и доходов) с органами власти муниципальных образований. Контроль данного влияния не позволяет найти оптимальные диапазоны децентрализации, но все равно подтверждает наличие элемента положительной зависимости инвестиций от децентрализации.

Расчеты модели (2.2.1) в разрезе квантилей²⁹ могут указать на примерные размеры инвестиций, для которых

²⁹ Квантиль – значение, которое случайная величина не превышает с фиксированной вероятностью при ее ранжировании по возрастанию. Например, 20-й квантиль для

влияние переменной внутрирегиональной децентрализации действительно значимо (это те величины инвестиций, которые формируют значимость зависимости от децентрализации для общего объема инвестиций). Недостаток данного подхода – агрегирование данных по всем регионам, то есть недоучет того, что считается «малыми» и «большими» инвестициями для отдельных регионов. Например, наблюдения по Республике Тыва (3–20 тыс. руб./чел. частных инвестиций) будут отнесены к нижнему квантилю, вне зависимости от размера инвестиций отдельного года, которые могут быть рекордными для республики; а наблюдения по Иркутской области (60–97 тыс. руб./чел.) – к верхнему квантилю, даже для тех лет, которые могли бы считаться «провальными». Тем не менее, отдельные расчеты по квантилям все же могут дать примерный ответ о размере инвестиций, которые зависят от размера местных полномочий. Разумно предположить, что данный размер является относительно небольшим, но при этом отличающимся для разных видов инвестиций – ведь субъекты инвестиционной деятельности (крупные предприятия или малый/средний бизнес) по-своему воспринимают факторы при принятии решения об осуществлении вложений.

Расчеты по России в целом для четырех видов инвестиций (без учета видов и отраслей) показывают, что фактор децентрализации значим вплоть до 80-го квантиля (табл. 21). Это соответствует верхнему пределу инвестиций в 109 тыс. руб./чел., что немногим выше медианы, но сильно отстает от верхних значений (табл. 22). Для частных инвестиций *без* МСП и с учетом сырьевых значимость децентрализации прекращается свыше 60-го квантиля, то есть 72 тыс. руб./чел.

Для нижних значений инвестиций (до 20-го квантиля, или 37–45 тыс. руб./чел.) предельный уровень децентрализации не находится, а зависимость линейная и положительная.

инвестиций малого и среднего бизнеса в России за 2009–2019 гг. равен 2 тыс. руб./чел., то есть 20% наблюдений (конкретный регион в конкретный год) данного показателя при их ранжировании по возрастанию не будет превышать 2 тыс. руб./чел.

Исключение составляют инвестиции малого и среднего бизнеса – для них, как ни странно, децентрализация значима только для первых 20% разброса, то есть как раз вплоть до 20-го квантиля (2 тыс. руб./чел.). При этом здесь оптимальный размер внутрирегиональной децентрализации достаточно большой – 39–44%, а расходная децентрализация должна быть выше доходной.

Таблица 21

Оптимальный диапазон бюджетной децентрализации по квантилям инвестиций – с учетом влияния бюджетной обеспеченности на децентрализацию

Инвестиции	Децентрализация									
	Расходная					Доходная				
	0-20	20-40	40-60	60-80	80-100	0-20	20-40	40-60	60-80	80-100
Частные...	+	45–46	40–41	0	0	+	41–42	+	0	0
...с учетом МСП	+	0	23–24	35–37	0	+	+	0	35–37	0
...с учетом МСП, но без «Добыча полезных ископаемых»	+	+	0	0	0	+	+	23–25	19–20	0
...только МСП	43–44	0	0	0	0	39–41	0	0	0	0

Источник: расчёты автора.

Примечание: по расчетам за 2009–2019 гг. с учетом влияния бюджетной обеспеченности. Показан оптимальный уровень децентрализации, но если его нет, то «+» означает положительное влияние децентрализации на инвестиции (простая линейная зависимость), «–» – отрицательное влияние децентрализации на инвестиции, «0» – означает незначимость коэффициента регрессии. Учитываются только статистически значимые коэффициенты в моделях с ненулевым R^2 . По данным на основе скользящей (трехлетней) средней инвестиций.

Таким образом, для крупных инвесторов относительный размер инвестиций, для которых значим фактор децентрализации, как ни странно, выше, чем для малого и среднего бизнеса – 72–109 тыс. руб./чел. (60–80 квантиль) по

сравнению с 2 тыс. руб./чел. (20 квантиль). Но инвестиции МСП «требуют» большего уровня децентрализации (39–44 по сравнению с 35–37%).

Таблица 22

Величина инвестиций в разрезе квантилей, тыс. руб. / чел.

Инвестиции	Квантиль					Справочно: медиана
	0-20	20-40	40-60	60-80	80-100	
Частные...	37	56	72	99	723	63
...с учетом МСП	45	63	81	109	725	71
...с учетом МСП, но без «Добыча полезных ископаемых»	38	56	72	93	277	64
...только МСП	2	4	7	12	45	6

Источник: расчёты автора.

Примечание: верхняя граница. По данным для России в целом для 2009–2019 гг.

Выводы

В регионах России развитость экономики может создавать стимулы у органов власти расширять внутрирегиональную бюджетную децентрализацию – то есть, давать право органам власти муниципалитетов распоряжаться большей частью консолидированных расходов и доходов. Об этом свидетельствуют признаки обратного влияния инвестиций на децентрализацию по каналу бюджетной обеспеченности региона. Если учитывать фактор бюджетной обеспеченности в расчетах, то получить статистически значимые оптимальные диапазоны децентрализации не удастся, хотя наличие положительной зависимости инвестиций от децентрализации подтверждается (то есть, чем выше местные полномочия, тем выше инвестиции).

И все же статистически значимые оптимальные диапазоны внутрирегиональной бюджетной децентрализации идентифицируются – при «дроблении» зависимой переменной частных инвестиций на квантили. Найдено, что фактор

децентрализации значим для 1) частных инвестиций *с учетом* малого и среднего бизнеса вплоть до 80-го квантиля (109 тыс. руб./чел.), 2) частных инвестиций *без* малого и среднего бизнеса – до 60-го квантиля (72 тыс. руб./чел.), 3) только малого и среднего бизнеса – до 20-го квантиля (2 тыс. руб./чел.). В последнем случае оптимальный размер внутрирегиональной децентрализации достаточно большой – 39–44%, а расходная децентрализация должна быть выше доходной. Таким образом, размер инвестиций, для которых значим фактор децентрализации, выше для крупных инвесторов, и ниже – для инвесторов из малого и среднего бизнеса.

Если же допустить независимость переменной децентрализации от фактора бюджетной обеспеченности (то есть, экзогенность децентрализации), то гипотеза о перевёрнутой U-образной зависимости инвестиций от внутрирегиональной бюджетной децентрализации находит подтверждение для общих величин инвестиций. Стимулы к осуществлению частных инвестиций в регионах России максимальны, если доля местных расходов и доходов в консолидированном бюджете региона составляет 32–37% (расчеты за 2009–2016 гг.) и 35–42% (расчеты за 2009–2019 гг. по обновленным и дополненным данным). Полученные диапазоны оптимальной внутрирегиональной децентрализации получены для условий межбюджетных отношений в 2009–2016 и 2009–2019 гг. соответственно.

Гипотеза о превосходстве доходной децентрализации над расходной с точки зрения влияния на развитие экономики также подтвердилась: оптимальные значения внутрирегиональной доходной децентрализации соответствуют большему объему частных инвестиций по сравнению с оптимальными значениями расходной децентрализации.

Вне зависимости от видов инвестиций (частных инвестиций в целом, частных с учетом «малых» инвестиций и без сырьевых инвестиций) для расходной децентрализации были найдены большие оптимальные величины, по сравнению с доходной. Это

подтверждает превосходство расходных полномочий муниципалитетов над доходными для сферы услуг (а значит, и для малого/среднего бизнеса) – несмотря на «макрэкономическое» превосходство доходной децентрализации.

Внутрирегиональная децентрализация наиболее важна для инвестиций в торгуемый несырьевой сектор региональной экономики (сельское хозяйство и обрабатывающую промышленность) и в движимое имущество – машины, оборудование, транспорт.

2.3 Оценка оптимальной бюджетной децентрализации для ресурсных регионов

Анализ зависимости инвестиций от внутрирегиональной бюджетной децентрализации по России в целом абстрагируется от характера протекания процессов в отдельных регионах. Однако понимание взаимосвязи инвестиций и децентрализации в разных группах субъектов имеет особую ценность.

В данной главе анализируется влияние внутрирегиональной бюджетной децентрализации на частные инвестиции с учетом малого и среднего бизнеса в ресурсообеспеченных (ресурсных) регионах России. Критерием отнесения региона к данной группе выступает высокая доля занятых в отрасли «Добыча полезных ископаемых». Результаты по ресурсным регионам (для частных инвестиций с учетом малого и среднего бизнеса) интересно сравнить с результатами расчетов по России в целом. Кроме этого, диагностика состояния межбюджетных отношений актуальна в контексте развития Российской Арктики, в том числе ее опорных зон [Дмитриева, Бурый, 2019; Dmitrieva, Buriy, 2020]. И все же основная причина обращения особого внимания ресурсным регионам – их отличительные черты (табл. 23):

1. Большие величины не только инвестиций, но и децентрализации. Данное наблюдение согласуется с вероятной прямой взаимосвязью развитости экономики региона и

бюджетной обеспеченности с одной стороны и высокой бюджетной децентрализации – с другой стороны.

2. Напротив, сравнительно низкие доли нетрудоспособного населения и теневого рынка труда.

Таблица 23

Характеристика ресурсных регионов России

Показатель	Россия в целом	Ресурсные регионы
Частные инвестиции, тыс. руб. / чел.	87	147
... с учетом МСП	96	154
... несырьевые	83	69
Бюджетная обеспеченность (БО)	1,00	1,02
Рас, %	33	37
Дох.1, %	29	35
Доля нетрудоспособного населения, %	42	38
Доля занятых в неформальном секторе, %	22	17

Источник: расчеты автора.

Примечание: средние данные за 2009–2016 гг. БО – по средним данным за 2014–2019 гг. Расчеты велись по региональным данным на основе средней взвешенной на численность населения регионов.

Помимо частных инвестиций с учетом малого и среднего бизнеса, расчеты по прежней модели (2.2.1) в данной главе ведутся отдельно для 1) частных инвестиций с учетом малого и среднего предпринимательства (МСП), но без «Добычи полезных ископаемых» (то есть, для «несырьевых» частных инвестиций), а также для 2) инвестиций со стороны МСП.

Для ресурсных регионов основные результаты по данным за 2009–2016 гг. таковы (табл. 24): оптимальным *Рас* и *Дох. 1* по России в целом (32–36%) соответствуют большие значения в ресурсных регионах России (43–51%), а оптимальная доходная децентрализация для частных инвестиций с учетом МСП заметно выше расходной (50–51% и 46–47%). Таким образом, для инвестиций в ресурсных регионах России большую

важность могут иметь доходные полномочия, по сравнению с расходными. Расчеты по данным за 2009—2016 гг. ведутся без учета влияния фактора бюджетной обеспеченности.

Таблица 24

Оптимальная внутрирегиональная бюджетная децентрализация, включая ресурсные регионы, %

Инвестиции	Рас				Дох.1			
	Россия		Ресурсные регионы		Россия		Ресурсные регионы	
	2009–2016	2009–2019	2009–2016	2009–2019	2009–2016	2009–2019	2009–2016	2009–2019
Частные...	33–36	39–40	...	–	33–36	35–36	...	–
...с учетом МСП	35–36	40–41	46–47	–	33–34	36–37	50–51	–
...с учетом МСП, но без «Добыча полезных ископаемых»	36–37	41–42	47–48	–	32–33	39–40	43–44	–
...только МСП	...	36–38	...	36–37 †	...	–	...	37–38 †
В машины, оборудование, транспорт	...	46–47	...	...	...	45–46	...	...
В с/х и обрабатывающую промышленность	...	39–40	...	...	...	–	...	...
В частные услуги	...	40–41	...	...	...	38–39	...	...
Для сравнения: фактическая децентрализация в 2020 г.	24		29		26		31	

Источник: расчеты автора.

Примечание: расчеты по простому методу наименьших квадратов, без учета влияния бюджетной обеспеченности (БО). † – с учетом влияния БО и по расчетам по панельной регрессии с фиксированными эффектами региона.

Обновленные расчеты за 2009–2019 гг. показали, что оптимум децентрализации для ресурсных регионов неустойчив

и зависит от выбора способа обработки первичных данных и периода анализа (см. табл. 24). Так, анализ не принес значимых оптимальных уровней децентрализации для ресурсных регионов, кроме инвестиций со стороны малого и среднего предпринимательства.

Однако был найден оптимальный диапазон внутрирегиональной бюджетной децентрализации для инвестиций малого и среднего предпринимательства в ресурсных регионах. Данные оценки наиболее надежные, так как получены не только при контроле на фактор бюджетной обеспеченности (БО), но и через оценку панельной регрессии с фиксированными эффектами регионов. То есть учитываются особенности каждого региона, и при этом обнаруживается статистически значимый единый для всех коэффициент при переменной децентрализации. Интересно, что оценки чуть выше для доходной децентрализации по сравнению с расходной – это еще одно подтверждение важности именно доходных полномочий в ресурсных регионах. В части инвестиций малого и среднего предпринимательства (МСП) важна и устойчивость оценок как по России в целом, так и отдельно по ресурсным регионам – оптимум в обоих случаях находится в диапазоне 36–38% (см. табл. 24).

Высокую по сравнению с Россией в целом внутрирегиональную децентрализацию в ресурсных регионах – фактическую и оптимальную, кроме большой бюджетной обеспеченности, можно объяснить иными эффектами более высоких средних доходов – например, особенностями спроса со стороны местных налогоплательщиков. Спрос может предъявляться на: 1) дифференциацию расходов (*Рас*) и 2) горизонтальное выравнивание доходов местных бюджетов (*Дох.1*). Поясним данные тезисы.

Во-первых, ресурсные регионы отличает не только высокий уровень частных доходов, но и низкие различия между крупными городами субъекта и периферией по их величине (рис. 20). Следовательно, различия в локальных предпочтениях,

растущие, как правило, вместе с доходом, могут вызывать спрос на децентрализацию внутрирегиональных расходов.

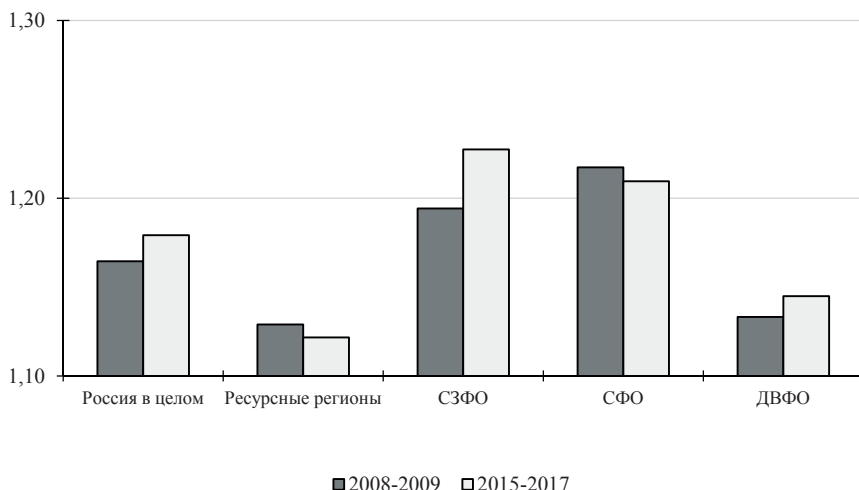


Рис. 20. Индикатор внутрирегионального неравенства по заработной плате, ед.

Источник: Росстат (сборник «Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов»), расчеты автора.

Примечание: индикатор равен отношению средней зарплаты в крупных городах региона к средней зарплате по региону в целом. Низкий уровень индикатора указывает на малую дифференциацию доходов между населенными пунктами внутри региона.

Во-вторых, рост частных доходов обычно сопровождается и ростом горизонтального неравенства, а оно требует использования нецелевых трансфертов. Большая доля дотаций в структуре доходов местных бюджетов (табл. 25) может отражать намерение администраций ресурсных регионов снизить межмуниципальную дифференциацию по бюджетной обеспеченности.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджета, %

Межбюджетный трансферт	Бюджет субъекта Российской Федерации		Местные бюджеты (городов и районов)	
	Россия в среднем	Ресурсные регионы	Россия в среднем	Ресурсные регионы
Всего (кроме субвенций)	21,2	14,7	25,1	28,8
Дотации	11,9	9,0	7,1	12,3
Субсидии	6,3	3,2	14,7	13,6
Иные межбюджетные трансферты	3,0	2,5	3,2	2,8

Источник: Казначейство России, расчеты автора.

Примечание: по средним данным за 2014–2018 гг.

Высокие оптимальные значения *Дох. 1* можно объяснить фискальными стимулами у администраций ресурсных регионов к расширению доходной децентрализации. Стимулы передавать нормативы отчислений подтверждают высокие нормативы по НДФЛ, транспортному налогу и УСН (рис. 21). Низкий общий норматив объясним высокими абсолютными доходами.



Рис. 21. Внутрирегиональная структура налоговых доходов, %

Источник: Казначейство России, Федеральная налоговая служба, расчеты автора.

Примечание: по средним данным за 2014–2018 гг.

Фискальные стимулы роста внутрирегиональной доходной децентрализации могут происходить из особенностей финансов ресурсных регионов:

1) меньшей зависимости от федеральных межбюджетных трансфертов (табл. 25),
 2) меньшей региональной налоговой нагрузки (рис. 22),
 3) более гибкой («эластичной») бюджетной политики, то есть с подвижностью параметров бюджета в ответ на изменения федеральных трансфертов или налоговой нагрузки [Тимушев, 2018]³⁰.

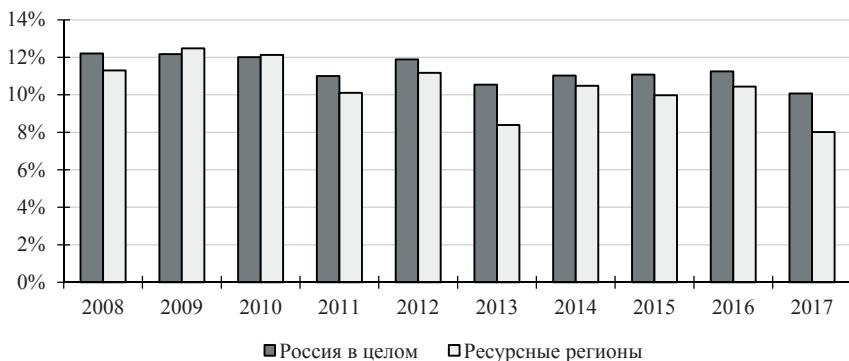


Рис. 22. Региональный компонент налоговой нагрузки, % от ВРП

Источник: Федеральная налоговая служба, расчеты автора.

Примечание: налоговая нагрузка = размер собранных налоговых доходов / ВРП. Под региональным компонентом понимается часть налоговых доходов, поступающих в консолидированный бюджет субъекта.

Показатели *Рас* и *Дох. 1*, помимо собственных расходов/доходов, состоят из получаемых местными бюджетами региональных трансфертов (кроме субвенций). Для ресурсных

³⁰ В цитируемой работе регионы классифицируются на «экспортноориентированные» (=ресурсные) и «внутриориентированные». Для первых было найдено отсутствие эффекта зависимости расходов от федеральных трансфертов (эффекта липучки), что указывает на их большую самостоятельность и меньшую склонность следовать федеральным бюджетным приоритетам. Для внутриориентированных регионов эффект липучки был объяснен высокой эффективной ценой расходов бюджета (отношение налоговой нагрузки к расходам) вследствие экспортных льгот косвенного налогообложения в России (НДС).

регионов, в отличие от России в целом, более важная роль в структуре децентрализации принадлежит дотациям (рис. 23). Вкупе с большей долей субсидий, это может отражать высокую значимость внутрирегионального перераспределения (горизонтальной сбалансированности). Также это свидетельствует об ограниченности местных налоговых доходов – даже при высоких оптимумах они не должны превышать 30%. Расходная децентрализация *Рас* допускает больший размер «собственного» компонента, чем *Дох. 1* (24 и 21% соответственно для расчетов по России в целом). Данный тезис выполняется и для ресурсных регионов, так как превышение «собственного» (29 и 28%) непропорционально росту «трансфертного» компонента (10 и 9% для субсидий, 11 и 10% для дотаций). Таким образом, в структуре доходной децентрализации компонент налоговых доходов местных бюджетов особенно ограничен.

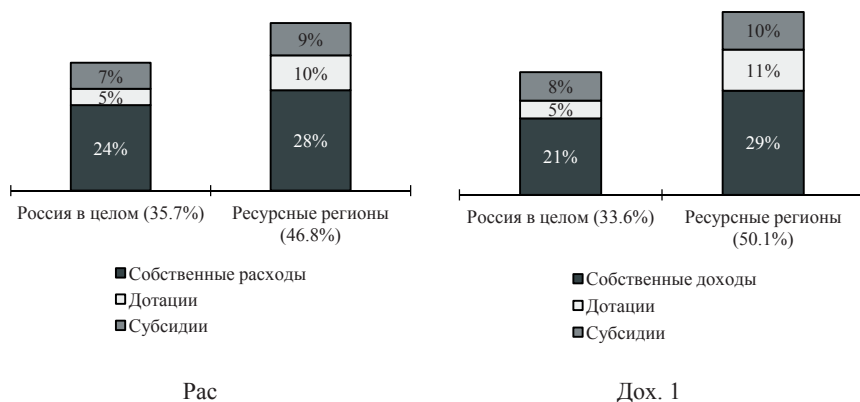


Рис. 23. Структура оптимальной внутрирегиональной бюджетной децентрализации, %

Источник: расчеты автора по усредненной структуре местных доходов и расходов по России в целом и группе ресурсообеспеченных регионов. Первичные данные – Казначейство России. Расчеты за 2009–2016 гг.

По данным за 2008 г. фактические значения *Рас* и *Дох.1* в бюджетной системе Российской Федерации соответствовали найденным оптимальным для частных инвестиций уровням. Однако сокращение внутрирегиональной бюджетной децентрализации за 2008–2020 гг. привело к образованию разрыва между фактическими и оптимальными уровнями, особенно для доходной децентрализации. Снижение полномочий муниципальных образований за 2008–2018 гг. могло быть одной из причин низких инвестиций в 2014–2018 гг. (по сравнению с уровнями 2012–13 гг.). Можно рассчитать, что на начало 2019 г. потери от низких местных расходных полномочий составляют до 6,7 тыс. руб./чел. частных инвестиций (до 10% от медианы, равной 65,4 тыс. руб./чел.) ежегодно (табл. 26). В свою очередь, недостаток полномочий муниципалитетов по управлению доходами снижает вложения в регионе до 16,4 тыс. руб./чел. (до 25% от медианы).

Для ресурсных регионов России опережающее сокращение местных полномочий объясняет здесь в разы большие потери – даже с исключением сырьевых, «утраченные» инвестиции, включая со стороны малых предприятий, могут составлять более 80% от их медианного значения за 2009–2016 гг. Инвестиции только малого и среднего бизнеса из-за недостатка доходных полномочий на местном уровне могли быть меньше потенциальных более чем на 1 тыс. руб./чел., или на 51% от медианы.

*Потери инвестиций из-за низкой внутрирегиональной
бюджетной децентрализации, тыс. руб. / чел.*

Показатель	Россия в целом		Ресурсные регионы	
	Рас	Дох. 1	Рас	Дох. 1
Частные...	2,3	5,1-6,5	...	...
...с учетом МСП	6,7	16,4	51,3	82,8
...с учетом МСП, но без «Добыча полезных ископаемых»	...	...	...	48,2
только МСП (расчеты за 2009– 2019 гг.)	-	-	0,32	1,18
В % от медианы				
Частные...	3,5%	7,8–10,0%	...	...
...с учетом МСП	10%	25%	55%	89%
...с учетом МСП, но без «Добыча полезных ископаемых»	...	...	...	85%
только МСП (расчеты за 2009– 2019 гг.)	-	-	14%	51%
Справочно, оптимум, %:				
Частные...	33–36	33–36	...	...
...с учетом МСП	35–36	33–34	46–47	50–51
...с учетом МСП, но без «Добыча полезных ископаемых»	36–37	32–33	47–48	43–44
только МСП (расчеты за 2009– 2019 гг.)			36–37	37–38
Фактическая децентрализация в 2020 г., %	24	26	29	31

Источник: расчёты автора.

Примечание: * - в тыс. руб./чел., для ресурсных регионов. По модели трёхлетней скользящей средней. Медиана частных инвестиций по России в целом без учета малого и среднего предпринимательства за 2009–2016 гг. = 65,4 тыс. руб./чел.; частных инвестиций по ресурсным регионам с учетом малого и среднего предпринимательства = 93,2 тыс. руб./чел., с учетом МСП но без «Добыча полезных ископаемых» = 56,5 тыс. руб./чел.; только МСП = 2,3 тыс. руб./чел.

Выводы

В ресурсных регионах России наиболее ярко выражена прямая взаимосвязь бюджетной обеспеченности региона (развитости экономики) и бюджетной децентрализации.

По данным за 2009–2016 гг. найдено, что стимулы к осуществлению инвестиций здесь были максимальными, когда внутрирегиональная децентрализация была намного выше оптимальных значений по России в целом (43–51% по сравнению с 32–36%), с заметно большими доходными полномочиями. Высокие оптимумы децентрализации в ресурсных регионах, по сравнению с общероссийскими результатами, кроме фактора бюджетной обеспеченности можно объяснить смежным обстоятельством – более высокими частными доходами налогоплательщиков, предъявляющих повышенный спрос на: 1) дифференциацию местных бюджетных расходов, 2) межбюджетное выравнивание внутри региона (уменьшение горизонтальной несбалансированности). Однако найденный оптимум децентрализации для ресурсных регионов неустойчив, так как зависит от способа обработки данных и периода времени.

Найденное превышение оптимального уровня доходной децентрализации над расходной для ресурсных регионов объясняется фискальными стимулами их администраций увеличивать полномочия муниципалитетов по доходам. Данные стимулы могут вызываться: 1) меньшей зависимостью от федеральных трансфертов, 2) низкой региональной налоговой нагрузкой, 3) более гибкой (с большей эластичностью к внешним изменениям) региональной бюджетной политикой.

Тенденция уменьшения внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России в 2008–2020 гг. создала разрыв между фактическими и оптимальными уровнями и могла стать одной из причин низких частных инвестиций. Потери инвестиций в ресурсных регионах могли быть существенно выше, чем по России в целом.

3 Влияние федеральной политики на уровень внутрирегиональной бюджетной децентрализации

3.1 Федеральная политика межбюджетных отношений

Зависимости экономических показателей от широты бюджетных полномочий администраций регионов посвящено относительно большое число исследований. Однако не менее важен вопрос о роли, которую играют федеральные органы власти в формировании величины соответствующих полномочий на местном уровне. Это придает актуальность теме влияния федеральной политики межбюджетных отношений на уровень внутрирегиональной бюджетной децентрализации.

В данной главе основное внимание уделяется фискальным стимулам органов власти регионов, возникающим в результате получения межбюджетных трансфертов. В частности, анализируются возможности видов федеральных трансфертов влиять на стимулы/поведение органов власти субъектов Российской Федерации в направлении расширения полномочий соответствующих муниципальных образований. Актуальность темы структуры межбюджетных трансфертов и их последствий обусловлена эффектами внешних (для бюджетной системы) обстоятельств – ресурсной зависимости и межрегиональной дифференциации. Данные обстоятельства сдерживают рост бюджетной децентрализации в России и ослабляют потенциал политики межбюджетных отношений усиливать положительные и смягчать отрицательные эффекты децентрализации. Становится особенно важным понимание того, какое значение имеет выделение того или иного вида межбюджетного трансферта в системе федерального регулирования распределения полномочий.

Оценка масштабов федерального перераспределения в России приводит к неоднозначным выводам. С одной стороны, высок объем средств, финансирующих социальные статьи расходов. Так, через федеральные трансферты перераспределяется более 30% совокупных (включая

внебюджетные фонды) расходов по статье «Социальная политика» (рис. 24). С другой стороны, гораздо меньший объем ресурсов направляется на поддержку экономики (менее 10% от соответствующих общих расходов).

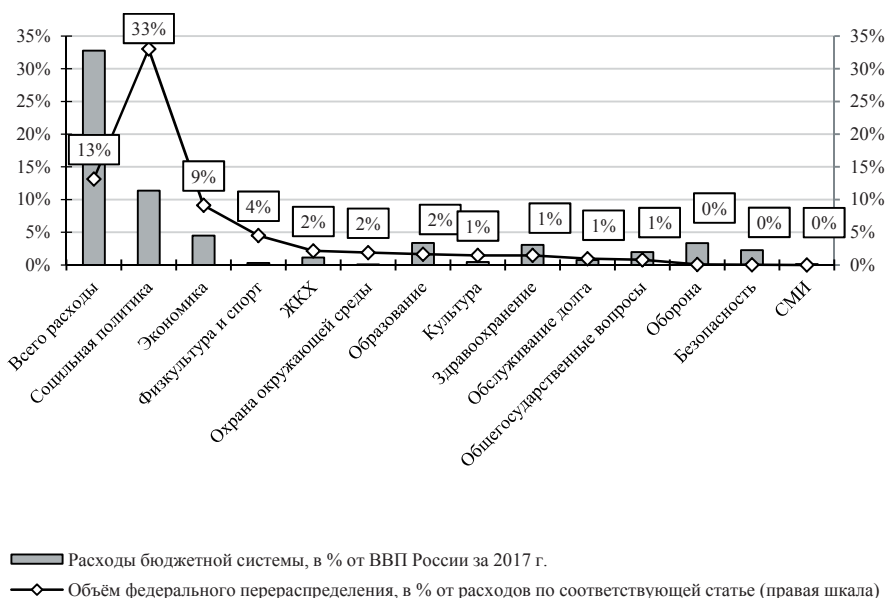


Рис. 24. Расходы и федеральное перераспределение в бюджетной системе Российской Федерации

Источник: расчеты автора по данным Казначейства России.

Примечание: по средним данным за 2014–2017 гг. Без учета федеральных выравнивающих дотаций, составляющих дополнительно примерно 3% расходов бюджетной системы Российской Федерации. Включая внебюджетные фонды.

Федеральные межбюджетные трансферты в России, расширяя финансовые возможности органов власти регионов, не сближают уровень развития их экономик [Di Bella, Dynnukova, Grigoli, 2018]. То есть, современная модель бюджетной децентрализации не способствует региональной конвергенции. Вероятно, таким образом проявляются отрицательные эффекты

межбюджетных трансфертов. Однако недостатки федеральных межбюджетных отношений не ограничиваются структурой и методами распределения трансфертов. Недостатки в распределении расходных полномочий – высокая степень влияния органа власти одного уровня на расходные обязательства органа власти другого уровня [Голованова, 2018; Лавров, 2019], – усиливают по определению негативный эффект межбюджетных трансфертов на самостоятельность. В частности, В.М. Крейндель [2008] выявил режим фискального доминирования в регионах, который означает трудности погашения долга только за счет налогов и проблему мягких бюджетных ограничений.

Органы власти субъектов Российской Федерации обладают необходимыми полномочиями по увеличению доли доходов и расходов консолидированного бюджета региона, которыми распоряжаются органы власти соответствующих муниципальных образований. Например, основные пути роста расходной внутрирегиональной децентрализации лежат в области региональных трансфертов, преимущественно нецелевых. Речь идет о мерах межбюджетного выравнивания в форме дотаций, стимулирующих грантах, субсидиях, привязанных к госпрограммам. В свою очередь, рост доходной децентрализации в регионе возможен путем «уступки» муниципалитетам права по налоговым доходам, поступающим в бюджет субъекта Российской Федерации через повышение местных нормативов отчислений. Федеральными органами власти даже поощряется (см., например,^{31,32,33}) расширение

³¹ Перечень показателей, содержащих направления и мероприятия, учитываемые для оценки качества межбюджетных отношений на региональном уровне в субъектах Российской Федерации в 2017 году. Минфин России, 2017, Февраль.

³² О направлении рекомендаций по направлениям роста доходов и оптимизации расходов при формировании бюджетов субъектов Российской Федерации на 2015 - 2017 годы: Письмо Минфина России от 01.12.2014 N 06-03-05/61507.

³³ О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами: Приказ Минфина России от 03.12.2010 N 552 (ред. от 18.07.2013).

внутрирегиональной расходной и доходной децентрализации (табл. 27). Однако все данные меры в настоящее время иницируются преимущественно на федеральном уровне – а это может свидетельствовать о нежелании самих региональных администраций увеличивать местные бюджетные полномочия.

Таблица 27

*Региональные меры в направлении роста внутрирегиональной бюджетной децентрализации, которые поощряет
Министерство финансов Российской Федерации*

Сфера	Региональные меры
Расходная децентрализация	Сохранение роли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с ростом выравнивания и приоритетом дотаций над субсидиями, но с усилением их целевой составляющей
	Выделение субсидий по каналу региональных госпрограмм
	Использование «блочного» способа выделения субвенций
	Равномерность и законодательное закрепление региональных трансфертов
	Предоставление региональных стимулирующих трансфертов
Доходная децентрализация	Установление минимального норматива передачи на местный уровень поступлений по налогу на доходы физлиц и акцизам на нефтепродукты

Источник: составлено автором на основе: *Перечень показателей, содержащих направления и мероприятия, учитываемые для оценки качества межбюджетных отношений на региональном уровне в субъектах Российской Федерации в 2017 году*. Минфин России, 2017, Февраль.

О направлении рекомендаций по направлениям роста доходов и оптимизации расходов при формировании бюджетов субъектов Российской Федерации на 2015 - 2017 годы: Письмо Минфина России от 01.12.2014 N 06-03-05/61507.

Методические рекомендации по разработке и реализации Программы оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации. Минфин России, 2018, Февраль. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=122126.

Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов: Приказ Минфина России от 26.07.2013 N 75н.

О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами: Приказ Минфина России от 03.12.2010 N 552 (ред. от 18.07.2013).

Действительно, органы власти субъектов Российской Федерации в настоящее время неохотно передают свои налоговые доходы на нижестоящий уровень. Например, исторически, рост финансовых возможностей субъектов Российской Федерации приводил к росту регионального перераспределения бюджетных средств³⁴: в 2006–2008 гг. в такой ситуации происходило снижение доли субвенций и рост дотаций и субсидий. Однако, начиная с 2009 г., происходит рост доли субвенций. Слабые стимулы регионов к росту внутрирегиональной децентрализации отчасти объяснимы отсутствием существенного перераспределения (де-юре в рамках федерального законодательства) расходных полномочий с регионального на местный уровень. Однако не менее важны и собственные стимулы органов власти регионов расширять полномочия органов власти муниципальных образований. Хотя постепенно происходит рост децентрализации доходов по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения (УСН), по наиболее весомым статьям – налогам на прибыль, имущество, транспорт и акцизам, – количество субъектов с местными едиными нормативами отчислений уменьшается (табл. 28).

Отсутствие у регионов фискальных стимулов к децентрализации можно связать с недостатками в распределении расходных полномочий в бюджетной системе в целом. Так как регионы имеют малое число полномочий по

³⁴ *Данные Минфина России о результатах мониторинга исполнения местных бюджетов и региональных межбюджетных отношений в Российской Федерации.*

URL:

https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/. (дата обращения: 15.11.2019). Используются материалы за 2006–2008 гг., материалы по состоянию на 1 января 2010 г. (период мониторинга – 2009 год), материалы за 2016 г. и за 2018 г.

регулированию направлений и объемов расходов своих бюджетов в рамках совместного ведения с Российской Федерацией и неопределенность состава полномочий в рамках собственного ведения, они не готовы их уменьшить еще сильнее, «поделившись» с местными администрациями. *Таким образом, вопрос об основных недостатках распределения расходных полномочий тесно связан с вопросом «Есть ли на уровне регионов не только возможности, но и желание увеличить размер полномочий и бюджетных ресурсов в распоряжении местных администраций?».*

Таблица 28

Количество субъектов Российской Федерации с постоянными местными нормативами отчислений, ед.

№	Вид налога	2007	2009	2013	2016	2018	2020
1	Налог на прибыль	20	11	8	4	4	4
2	Акцизы*	12	9	7	3	3	5
3	Налог с применением упрощенной системы налогообложения (УСН)	30	29	30	36	47	55
4	Единый сельскохозяйственный налог	17	33	...	...	...	...
5	Налог на имущество организаций	26	18	12	10	12	13
6	Транспортный налог	18	22	7	6	6	11
7	Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	17	13	13	14	14	15
8	Налог на добычу прочих полезных ископаемых	...	...	8	7	7	8
9	Налог на игорный бизнес	18	10	9	5	5	6

Источник: составлено автором по отчетам Минфина России о результатах мониторинга местных бюджетов за соответствующие годы.

Примечание: кроме налога на доходы физлиц (НДФЛ). * – кроме акцизов на нефтепродукты. Для 2007 и 2008 гг. – включая дополнительные нормативы.

Недостатки межбюджетных отношений в части распределения полномочий во многом обусловили тенденцию роста долга субъектов Российской Федерации и текущих расходов на его обслуживание [Поварова, 2013]. Данная тенденция началась с 2013 г. и замедлилась только с

активизацией федеральной политики бюджетного кредитования (с 2014 г.) и межбюджетного выравнивания (с 2017 г.), сочетавшейся с соглашениями по сдерживанию расходов регионов [Дерюгин, 2018] (рис. 25).

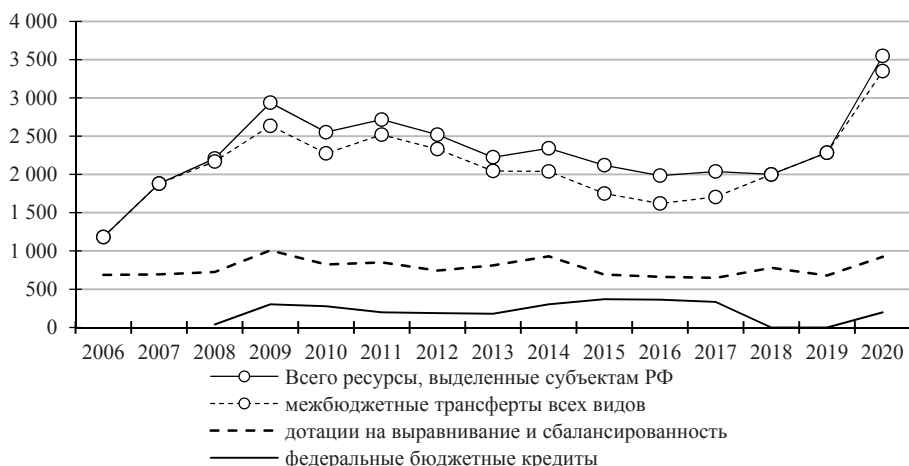


Рис. 25. Финансовые ресурсы, выделенные из федерального бюджета, млрд. руб.

Источники: Казначейство России, расчеты автора.

Примечание: в ценах 2017 г.

В 2018–2019 гг. федеральные межбюджетные кредиты были снова замещены межбюджетными трансфертами – сначала дотациями на сбалансированность, потом субсидиями и иными межбюджетными трансфертами (рис. 26). Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности наиболее стабильны и сохраняют статус основного вида межбюджетных трансфертов – они были заметно увеличены с 2017 г. по причине централизации 1 п.п. поступлений от налога на прибыль организаций. Основные целевые федеральные межбюджетные трансферты – субсидии, – характеризуются большой вариацией.

Дотации на сбалансированность изменчивы примерно в той же степени.

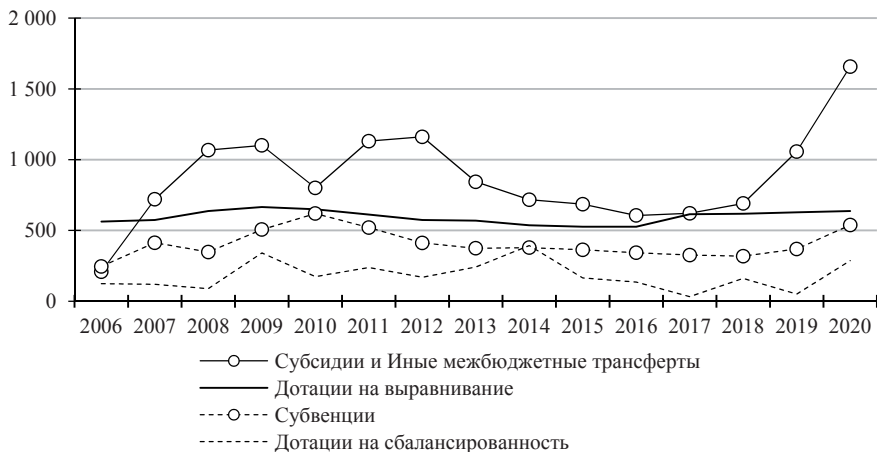


Рис. 26. Федеральные межбюджетные трансферты, млрд. руб.

Источники: Казначейство России, расчеты автора.

Примечание: в ценах 2017 г.

Рассмотрим основные виды федеральной финансовой помощи в адрес субъектов Российской Федерации, включая бюджетные кредиты.

Федеральные бюджетные кредиты. Цель долговой политики органов власти регионов – привлечение необходимых для развития экономики ресурсов при условии обеспечения долговой устойчивости^{35,36}. Преимущество заимствований состоит в привлечении «длинных» ресурсов для финансирования капитальных расходов и возможности

³⁵ Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики. Минфин России, 2015, Декабрь.

³⁶ Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг.: утв. Минфином РФ (дата публикации: 06.02.2017). URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/policy/ (дата обращения: 31.07.2020).

погашения долга частями³⁷. Если же осуществляется долговое финансирование *текущих* расходов, то необходима реализация производительного потенциала последних. Однако это затруднено низкой самостоятельностью региональных администраций в выборе направлений и объема расходов.

Д. Домашенко и И. Гусева [2017] полагают, что, столкнувшись с необходимостью роста текущих расходов, бюджетная политика субъектов Российской Федерации оставила задачу стимулирования роста экономики, отдав приоритет обеспечению социальной стабильности. А.Д. Андрияков [2017] считает, что рост нефинансируемых федеральных мандатов и сокращение федеральных межбюджетных трансфертов в 2012–2013 гг. не просто повлекли рост долговой нагрузки, но и ухудшили фискальную дисциплину. Причиной является то, что замещение трансфертов бюджетными кредитами смягчает бюджетные ограничения. М.П. Афанасьев и Н.Н. Шаш [2016] предостерегают от долгового финансирования текущих расходов, в том числе на региональном уровне. В противном случае это занижает положительный эффект общей бюджетной политики. В ресурсозависимой экономике с формирующимся рынком негативные эффекты долговой нагрузки сопровождаются пагубным влиянием нестабильности макроэкономических показателей.

В 2013–2017 гг. федеральные бюджетные кредиты использовались не только как инструмент сглаживания шока доходов, но и как инструмент поддержания фискальной дисциплины, то есть ограничения расходов и дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации³⁸. Бюджетный кредит выдавался только при условии 1) целевого

³⁷ О направлении рекомендаций по направлениям роста доходов и оптимизации расходов при формировании бюджетов субъектов Российской Федерации на 2015–2017 годы: Письмо Минфина России от 01.12.2014 N 06-03-05/61507.

³⁸ Российские регионы стали нетто-кредиторами финансовых институтов: АКРА. 2018, 12 апреля. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/679> (дата обращения: 13.03.2020).

использования, в том числе на замещение иных видов долга, 2) ограничений административных расходов, 3) сдерживания расходов в сфере совместного ведения с Российской Федерацией, 4) отказа от принятия новых и отмены действующих обязательств в рамках собственного ведения субъекта³⁹. С 2018 г. после возвращения доходов субъектов Российской Федерации к показателям 2011–2012 гг. Минфин России перестал выдавать долгосрочные бюджетные кредиты⁴⁰.

По условиям реструктуризации, принятым в 2017 г., у субъектов Российской Федерации существовала возможность продления периода погашения федеральных кредитов до 2024 г. При этом у регионов возникали обязательства по размерам долга и дефицита: снижение долга (на единицу собственных доходов) в соответствии с графиком Минфина России (примерно на 2 п.п. в год) и непревышение размера дефицита лимита в 10% от собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации⁴¹.

Экономический кризис в России в 2020 г., вызванный снижением цен на нефть и вынужденными мерами по борьбе с коронавирусом, повлиял и на федеральные межбюджетные отношения в части регулирования долга регионов. Снова был изменен порядок погашения федеральных бюджетных кредитов. В 2020 г. регионы полностью были освобождены от их погашения⁴² по ранее утвержденному графику. В течение 2021–

³⁹ Сформулировано по итогам анализа Правил предоставления бюджетных кредитов на 2017 г. и более ранних аналогичных документов (См. *Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2017 год*: Постановление Правительства РФ от 26.12.2016 N 1482 (ред. от 17.03.2018)

⁴⁰ *Рекордные рублевые цены на сырье помогли российским регионам пережить первый год реструктуризации бюджетных кредитов*: АКРА. 2019, 12 февраля. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/1093> (дата обращения: 13.03.2020).

⁴¹ *Сложно инвестировать, снижая долговую нагрузку*: АКРА. 2019, 9 декабря. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/1561> (дата обращения: 13.03.2020).

⁴² *Меры поддержки региональных бюджетов*: АКРА. 2020, 21 апреля. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/1654> (дата обращения: 21.04.2020).

2024 гг. предусматривалось погашение долга на 5% от его величины ежегодно, с ускорением темпов в 2025–2029 гг. Возможность отсрочить погашение до 2029 г. появлялась, если рост налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта за прошедшие два года был не ниже фактического уровня инфляции⁴³, а за счет освободившихся средств финансировалось создание новой инфраструктуры в регионе^{44,45}. Однако в 2021 г. стал действовать новый механизм реструктуризации бюджетных кредитов, когда освободившиеся в результате реструктуризации средства можно было направить на бюджетные инвестиции, меры по борьбе с распространением коронавирусной инфекции, компенсацию снижения налоговых и неналоговых доходов и финансирование региональных проектов в рамках федеральных нацпроектов.

В рамках федеральной политики регулирования долговой устойчивости субъектов Российской Федерации действующие бюджетные правила – показатели долга, расходов на его обслуживание, дефицита бюджета, – были пересмотрены (табл. 29). Прежние критерии не были отменены, но с 1 января 2020 г. была институционально закреплена новая методика оценки долговой устойчивости^{46,47}, в которой перестал учитываться дефицит бюджета субъекта Российской Федерации, лимиты остальных показателей были снижены и в

⁴³ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов: утв. Минфином России. По состоянию на 12 октября 2019.

⁴⁴ В этом случае возможно также списание части долга. См. *Рост доходов регионов замедляется, но все еще обеспечивает снижение долга*: АКРА. 2020, 25 февраля. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/1680> (дата обращения: 13.03.2020).

⁴⁵ При этом «нет информации ни о критериях отбора инвестиционных проектов, ни о возможных последствиях для регионов в случае, если проект окажется убыточным» (Цитата по: *Сложно инвестировать, снижая долговую нагрузку*: АКРА. 2019, 9 декабря. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/1561> (дата обращения: 13.03.2020).)

⁴⁶ Ст. 107.1 Бюджетного кодекса РФ.

⁴⁷ Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг.: утв. Минфином России (дата публикации: 06.02.2017). URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/policy. При этом старые критерии продолжают действовать самостоятельно.

дополнение к старым появился новый критерий – объем средств, направляемых на погашение долга. Группировка регионов по новой методике теперь отражает структуру госдолга субъектов по критериям величины, срочности и стоимости долга⁴⁸.

Таблица 29

Предельные уровни долга субъектов Российской Федерации, %

Показатель	Общие	По методике оценки долговой устойчивости Минфина России		
		Группа 1	Группа 2	Группа 3
Долг	100 (50)	50 (25)	85 (45)	85 (45)
Расходы на обслуживание долга / Расходы без учета субвенций	15	5	8	8
Дефицит	15 (10)	x	x	x
Погашение долга ¹	-	13	18	18
Допустимое число показателей, превышающих предел, ед.	x	0	1	2-3

Источник: составлено автором на основе ст. 92.1 (*Дефицит*), ст. 107 (*Долг*), ст. 107.1 (*Долг, Погашение долга, Расходы на обслуживание долга*), ст. 111 (*Расходы на обслуживание долга*) Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Примечания: Группа 1 - субъект с высоким, группа 2 - со средним, группа 3 - с низким уровнями долговой устойчивости. В скобках приводится предел для высокودотационных субъектов – в которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних лет превышала 40% объема собственных (общие доходы минус субвенции) доходов консолидированного бюджета (п. 4 ст. 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Справочно: в 2020 г. к таким регионам относились: республики Алтай, Дагестан, Ингушетия, Тыва, Чеченская Республика и Камчатский край. ¹ – Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию долга к налоговым, неналоговым доходам и дотациям, %.

Несмотря на преимущества федерального контроля за фискальной дисциплиной, например, создание стимулов не

⁴⁸ Возврат бюджетных кредитов вызовет рост стоимости долга и усилит неравенство среди регионов: АКРА. 2016, 23 июня. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/35> (дата обращения: 13.03.2020).

только уменьшать долг, но и увеличивать его дюрацию⁴⁹, новая методика несет негативные последствия для самостоятельности органов власти субъектов Российской Федерации. Так, результаты группировки со стороны Минфина России влияют не только на долговую политику и бюджетную устойчивость, но и возможность выбора направлений и объема расходов (табл. 30). Ограничения по расходам для субъектов с низкой и средней долговой устойчивостью⁵⁰ аналогичны тем, которые сопровождают предоставление бюджетных кредитов и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Иными словами, федеральное регулирование долговой устойчивости, как и политика выделения бюджетных кредитов, направлены на сдерживание расходов в части полномочий по предметам собственного ведения субъектов Российской Федерации.

Таблица 30

Ограничения для субъектов Российской Федерации с низкой и средней долговой устойчивостью

№	Расходные обязательства	Долговая политика
1	Запрет расходных обязательств, связанных с исполнением собственных полномочий субъектов*	Согласование с Минфином России программ заимствований, выдачи гарантий, основных направлений долговой политики субъекта
2	Соблюдение нормативов расходов на оплату труда работников госсектора*	Возможность рыночных заимствований только для рефинансирования †
3	Соблюдение нормативов на общегосударственные расходы*	Утверждение согласованного с Минфином России плана восстановления платежеспособности †

Источник: составлено на основе ст. 107.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁴⁹ Рынок региональных облигаций: причины стагнации: АКРА. 2020, 10 февраля. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/1654> (дата обращения: 31.07.2020).

⁵⁰ 48 регионов по оценке, проведенной в 2019 г. Речь идет о большинстве субъектов ЮФО и СФО и всех регионах СКФО. Субъекты с низкой долговой устойчивостью: Орловская и Псковская области, республики Марий Эл и Мордовия и Еврейская АО.

Примечания: низкая долговая устойчивость – группа 3, средняя долговая устойчивость – группа 2 (по критериям табл. 29). † - только для группы 3. * - условия, аналогичные для федеральных бюджетных кредитов и дотаций на выравнивание.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (далее также – дотации на выравнивание). На федеральном уровне в настоящее время продолжается инвентаризация расходных полномочий, призванная увеличить эффективность их распределения (см., например, ^{51,52,53}). Формально, расширение расходной бюджетной децентрализации субъектов Российской Федерации путем роста нецелевых межбюджетных трансфертов связывается с ростом их долговой/бюджетной устойчивости.

Однако задача укрепления долговой устойчивости в условиях высокого размера долга субъектов Российской Федерации приводит к тому, что федеральные дотации утрачивают нецелевой характер (табл. 31). В настоящее время они выделяются с условием принятия региональными администрациями обязательств: 1) сдерживание расходов в сфере совместного ведения с Российской Федерацией, 2) отказ от принятия новых и отмена действующих обязательств в рамках собственного ведения субъекта, 3) рост региональных макропоказателей, 4) рост оплаты труда в бюджетной сфере, 5) целевая направленность внутрирегиональных дотаций.

С учетом ограничения нецелевого характера дотаций негативный эффект межбюджетных трансфертов на самостоятельность планируется нивелировать опережающим

⁵¹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утв. Правительством РФ 29.09.2018.

⁵² О реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Постановление СФ ФС РФ от 15.12.2017 N 527-СФ.

⁵³ Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года: Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 N 2593-р.

ростом собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. На это указывается в государственной программе «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (утв. Постановлением Правительства РФ от 18.05.2016 № 445).

Таблица 31

Условия выделения федеральных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в части контроля за расходами бюджетов субъектов Российской Федерации

Меры	2017	2018	2019	2020
отмена расходных обязательств, не отнесенных к полномочиям субъектов*	Да	Да	Да†	Да†
запрет на установление новых обязательств, не отнесенных к полномочиям субъектов*	Да	Да	Да†	Да†
соблюдение нормативов на общегосударственные расходы*	Да	Да	Да	Да
оптимизация расходов на содержание бюджетной сети	Да	х	х	х
запрет на увеличение численности государственных служащих	Да	х	х	х
содействие запрету на увеличение численности муниципальных служащих	Да	х	х	х
повышение оплаты труда в бюджетной сфере в соответствии с указами Президента Российской Федерации	х	Да	х	х

Источники: составлено по: *О соглашениях, заключаемых Министерством финансов Российской Федерации с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений*: Постановление Правительства РФ от 27.12.2016 N 1506.

О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 N 1701 (ред. от 27.12.2018).

О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.12.2018 N 1762.

О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 31.12.2019 N 1950.

Примечания: ‡ – только если доля федеральных выравнивающих дотаций превышала 40% собственных доходов консолидированного бюджета или если субъект получает дотации на сбалансированность. † – только для ограниченного числа субъектов. * - условия, аналогичные для федеральных бюджетных кредитов и дотаций на выравнивание.

Эффективность распределения дотаций на выравнивание напрямую влияет на эффективность бюджетной децентрализации. Значимость дотаций обусловлена тем, что они смягчают горизонтальную (и одновременно – вертикальную) несбалансированность бюджетной системы Российской Федерации, которая обусловлена межрегиональной дифференциацией величин налоговых баз. Важность задач сокращения горизонтальной несбалансированности трудно переоценить – компенсация негативного влияния слабой экономики на доходы бюджета без роста налоговой нагрузки, снижение межтерриториального неравенства в масштабах федерации и сближение фискальных условий налогоплательщиков [Blöchliger, Charbit, 2008, P. 2; Назаров, 2013; Boadway, 2007; Shah, 2007]. Отсутствие межбюджетного выравнивания не может остаться незамеченным – недофинансирование расходов, рост налоговой нагрузки, неэффективное размещение ресурсов в экономике и нарушение территориальной справедливости (меньшие выгоды для лиц с аналогичным уровнем доходов в бедных регионах побуждают миграцию в обеспеченные регионы).

Дотации на сбалансированность. Федеральные дотации на сбалансированность выделяются бюджетам субъектов Российской Федерации в течение года по решениям Правительства Российской Федерации в основном для 1) поощрения роста налоговых доходов и основных

макропоказателей региональной экономики⁵⁴ (стимулирующие) и 2) снижения фактического дефицита бюджета субъекта (общие и на повышение оплаты труда в бюджетной сфере)⁵⁵ (табл. 32).

Таблица 32

*Динамика федеральных дотаций на сбалансированность,
млрд руб.*

Вид	2008	2009	2010	2014	2015	2017	2018	2019	2020
Всего	61,9	204,3	125,7	334,9	162,4	144,5	391,0	248,7	584,2
в том числе:									
общие	46,2	191,9	106,0	322,3	152,4	32,8	168,6	54,3	323,3
на повышение оплаты труда в бюджетной сфере	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	40,0	100,4	98,4	99,9
стимулирующие*	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	62,0	45,0	6,0
балансирующие специальные**	13,7	12,4	19,7	12,6	10,0	51,8	59,9	51,0	47,9

Источники: Казначейство России, расчеты автора.

Примечание: в ценах 2017 г. * - за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала (2017–2018 гг.), за достижение показателей деятельности органов власти регионов (2019 г.). ** – дотации на функционирование ЗАТО (около 10 млрд. руб.), а также на содержание инфраструктуры г. Байконура (1–2 млрд. руб.) или отдельным субъектам (Чеченская Респ., г. Севастополь, Респ. Крым).

Основную часть дотаций на сбалансированность формируют «общие» дотации, направляемые на сокращение дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации (в целях данной работы – функция стабилизации) и выделенные из них

⁵⁴ См., например: *О распределении в 2015 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации*: Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2015 N 2673-р.

⁵⁵ *О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации*: Постановление Правительства РФ от 13.04.2010 N 231 (ред. от 30.12.2017).

отдельно в 2017 г. дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на оплату труда работников бюджетной сферы (далее – дотации на повышение оплаты труда). Дотации на сбалансированность резко увеличивались в 2009 и 2014 гг., что можно связать с периодами сокращения доходов, роста расходов и долга субъектов Российской Федерации.

Дотации на сбалансированность менее эффективны, чем дотации на выравнивание, потому что могут нести в себе повышенные негативные фискальные стимулы для органов власти регионов (снижение налоговой базы, рост расходов). Причина этого состоит в том, что они распределяются на основе фактического исполнения бюджета региона⁵⁶, тогда как дотации на выравнивание рассчитываются на базе усредненных (по России в целом) показателей налоговых баз, межрегиональных различий в единице расходов и расчетного объема расходных обязательств. Кроме этого, дотации на сбалансированность несут большую «целевую нагрузку», так как обычно привязаны к реализации в регионах федеральных приоритетов.

Планируемая⁵⁷ формализация распределения дотаций на сбалансированность увеличит эффективность осуществления ими 1) стабилизирующей (погашение дефицита бюджетов субъектов), 2) стимулирующей и 3) балансирующей (снижение вертикальной несбалансированности) функций.

⁵⁶ Хотя в 2018 г. на повышение оплаты труда были более широкой направленности и выделялись после вычета дотаций на покрытие разницы между оценками расходов и доходов (данные оценки проводятся по федеральной методике выравнивающих дотаций, включая методику расчетного объема расходных обязательств).

⁵⁷ Методика распределения *дотаций на повышение оплаты труда* с 2020 г. утверждена в форме постановления Правительства РФ. Методику распределения *дотаций на сокращение разницы между оценками расходов и доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации* (применялась только в 2018 г.) планируется утвердить в форме постановления Правительства РФ. По статусу это приравнивает дотации на сбалансированность к дотациям на выравнивание.

Выводы

Федеральная политика межбюджетных отношений способна влиять на уровень внутрирегиональной бюджетной децентрализации по каналу создаваемых у администраций регионов фискальных стимулов. Для бюджетной системы Российской Федерации важность межбюджетных отношений и последствий выделения федеральных трансфертов дополнительно обусловлена негативным влиянием факторов ресурсной зависимости и межрегиональной дифференциации. Данное негативное влияние заключается в занижении как эффективного уровня бюджетной децентрализации, так и потенциала межбюджетной политики балансировать ее положительные и отрицательные эффекты.

В настоящее время негативные эффекты самих федеральных межбюджетных трансфертов в бюджетной системе Российской Федерации, прежде всего, снижение самостоятельности органов власти субъектов, преобладают над их способностью обеспечить эффективность бюджетной децентрализации. В частности, федеральное перераспределение не способствует конвергенции региональных экономик. Негативный эффект федеральных трансфертов усугубляется, и даже во многом вызывается недостатками в распределении расходных обязательств, когда регионы имеют малую степень полномочий по регулированию направлений и объемов расходов как в рамках совместного ведения с Российской Федерацией, так и в рамках собственного ведения.

Внутрирегиональная бюджетная децентрализация в России уменьшается, ее текущий уровень в настоящее время существенно ниже оптимального уровня. Поэтому действующая федеральная политика межбюджетных отношений предусматривает меры, направленные на рост федеральной и внутрирегиональной бюджетной децентрализации. Но все федеральные меры предпринимаются на фоне доходной и расходной централизации и большого накопленного долга

субъектов Российской Федерации. Централизация бюджетной системы отражается в том, что 1) федеральное регулирование долговой устойчивости субъектов сдерживает расходы, относящиеся к сфере собственного ведения регионов, 2) оба вида федеральных дотаций несут большой целевой компонент, несмотря на нецелевую природу дотаций. Данные черты современного этапа развития бюджетной системы России уменьшают и без того низкую самостоятельность регионов и снижают у них фискальные стимулы роста местных полномочий.

Рост долга субъектов может быть одной из причин низкой внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России – как из-за внутрирегиональных стимулов к консолидации и централизации, так и из-за проводимой федеральной политики сдерживания расходов субъектов и контроля над ними.

3.2 Фактор государственного долга региона

Ресурсная зависимость и межрегиональная дифференциация увеличивают актуальность темы создаваемых фискальных стимулов в регионах России в результате получения федеральных межбюджетных трансфертов различного вида. Однако анализ фискальных стимулов с учетом фактора накопленного долга региона получает в литературе сравнительно мало внимания. В рамках данной работы важно установить, как период роста долга субъектов Российской Федерации повлиял и продолжает влиять на бюджетную политику регионов с точки зрения готовности расширять полномочия и объем бюджетных ресурсов в распоряжении органов власти муниципалитетов.

Довольно большой размер долга субъектов Российской Федерации влияет на эффективность федеральной политики межбюджетных отношений. На конец 2020 г. размер долга существенно превысил показатели 2006–2008 гг., а в его структуре банковские кредиты во многом были замещены

федеральными бюджетными кредитами (рис. 27). Периодами роста долга субъектов Российской Федерации были 2009 и 2012–2015 гг. Федеральные бюджетные кредиты («кредиты на частичное покрытие дефицита») наиболее интенсивно использовались в 2009–2010 и 2014–2016 гг. В 2016–2019 гг. долг начал сокращаться, преимущественно за счет уменьшения задолженности по банковским кредитам, и примерно вернулся к уровню конца 2012 г.

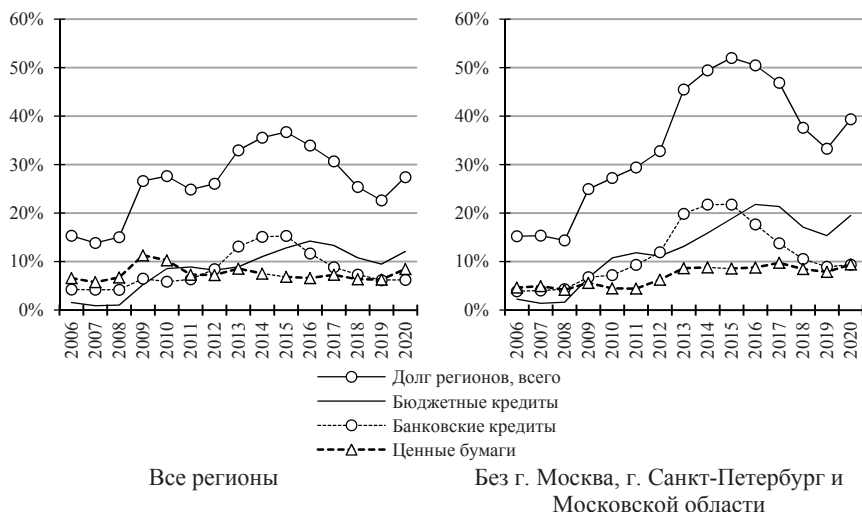


Рис. 27. Динамика долга субъектов Российской Федерации, % от налоговых и неналоговых доходов

Источник: Минфин России, Казначейство России, расчёты автора.

Примечание: данные на конец года.

В целях группировки субъектов Российской Федерации по признаку величины долга в данной работе применяется одномерный кластерный анализ (расчет евклидова расстояния между регионами по величине признака). По его результатам к первой группе отнесены субъекты Российской Федерации с наименьшей (условно) величиной долга (23% в

среднем за 2008–2018 гг.), ко второй группе – с наибольшей величиной долга (66%). Ко второй группе субъектов Российской Федерации – условно, с максимальным уровнем долга, – можно отнести более половины регионов России (табл. 33). Напротив, относительно низкую долговую нагрузку имеют регионы УФО, СФО и ДВФО.

Таблица 33

Группы субъектов Российской Федерации по величине госдолга

Регионы	Группа 1 – минимальный долг		Группа 2 – максимальный долг	
	Количество, ед.	Доля от общего числа	Количество, ед.	Доля от общего числа
Все	34	41%	49	59%
ЦФО	6	33%	12	67%
СЗФО	5	45%	6	55%
ЮФО	2	33%	4	67%
СКФО	1	14%	6	86%
ПФО	4	29%	10	71%
УФО	5	83%	1	17%
СФО	6	50%	6	50%
ДВФО	5	56%	4	44%
Ресурсные	8	62%	5	38%

Источник: расчёты автора по данным Казначейства России.

Примечание: по средним данным за 2008–2018 гг. В анализе не участвуют г. Севастополь и Республика Крым.

В обеих группах субъектов Российской Федерации бюджетные кредиты в настоящее время составляют основную часть накопленного долга (рис. 28). Регионы с меньшим долгом (группа 1) шире используют заимствования в форме облигаций, но реже привлекают банковские кредиты. Напротив, для регионов с бóльшим долгом (группа 2) банковские кредиты по-прежнему могут представлять угрозу долговой устойчивости, так как влекут более высокие расходы на обслуживание.

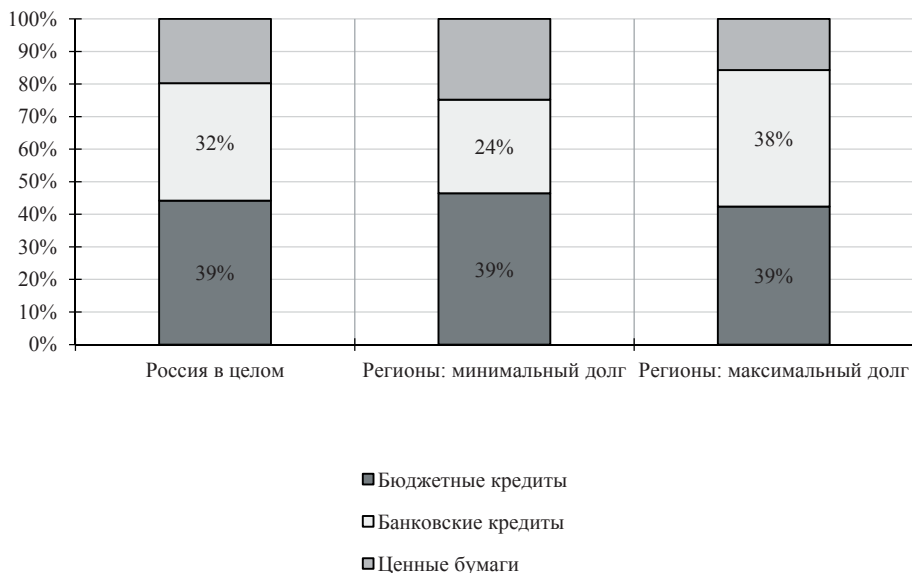
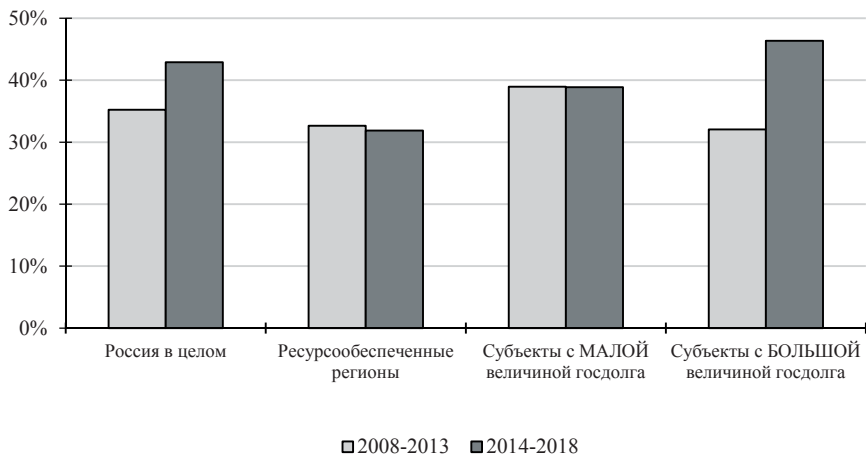


Рис. 28. Структура госдолга субъектов Российской Федерации, 2008–2018 гг.

Источник: Минфин России, расчёты автора.

Примечание: без учета госгарантий, шкала ординат пропорциональна структуре долга.

В период интенсивного бюджетного кредитования – 2014–2016 гг., – федеральная помощь направлялась в регионы с максимальным долгом (рис. 29). Именно за счет них доля бюджетных кредитов по России в целом в среднем за 2008–2018 гг. достигла почти 40% от общего размера долга (см. рис. 28).



Источник: Минфин России, расчёты автора. Расчёты на основе индивидуальных данных по регионам, вес – численность населения.

Рис. 29. Доля бюджетных кредитов в структуре долга субъектов Российской Федерации

Высокий долг субъектов Российской Федерации определяет особенности федерального регулирования долговой устойчивости. Во-первых, сдерживаются расходы, относящиеся к сфере собственного ведения регионов. Во-вторых, оба вида федеральных дотаций несут большой целевой компонент, несмотря на то что дотации формально считаются нецелевыми межбюджетными трансфертами. Таким образом, высокий долг субъекта Российской Федерации должен сдерживать рост полномочий и бюджетных ресурсов в распоряжении местных администраций.

Действительно, внутрирегиональная бюджетная децентрализация обратно взаимосвязана с задолженностью субъектов Российской Федерации (табл. 34). Обратная взаимосвязь долга и децентрализации согласуется с выводом о благоприятном влиянии широких местных полномочий на приверженность органов управления фискальной дисциплине [Alexeev et al., 2019; Neyapti, 2010]. На наш взгляд, данный

результат указывает не только на фискальную дисциплину вследствие значимых полномочий, но также на обратную связь долга и децентрализации. То есть, при росте долга происходит уменьшение величины бюджетных полномочий и ресурсов на местном уровне. Так фактор долговой нагрузки может частично объяснять текущую тенденцию снижения внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России. Для бюджетных кредитов обратная взаимосвязь долга и внутрирегиональной децентрализации выражена сильнее. Она сохраняется и при снижении долга (2016–2018 гг.), тогда как при погашении остальных долговых инструментов рост децентрализации почти не происходит. То есть, сокращение долга субъектов Российской Федерации по федеральным бюджетным кредитам может способствовать росту полномочий органов власти муниципалитетов, особенно в регионах с наибольшим долгом.

Таблица 34

Парная корреляция долга и внутрирегиональной бюджетной децентрализации, ед.

Показатель	Россия в целом		Регионы: минимальный долг		Регионы: максимальный долг	
	2012-2016	2016-2018	2012-2016	2016-2018	2012-2016	2016-2018
Рас						
Долг общий	-0,4	-0,3	-0,4	0	-0,2	0
Бюджетные кредиты	-0,5	-0,4	-0,4	-0,2	-0,4	-0,3
Дох.1						
Долг общий	-0,3	-0,1	-0,3	0	-0,2	0
Бюджетные кредиты	-0,4	-0,3	-0,4	-0,1	-0,3	-0,3

Источник: расчёты автора, Казначейство России. Данные по величине долга – Минфин России.

Примечание: только статистически значимые коэффициенты корреляции по критерию Стьюдента. Без г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, г. Севастополя и Республики Крым.

С точки зрения общих функций федеральных межбюджетных трансфертов последствия ресурсной зависимости – нестабильность макропоказателей, неподконтрольные внешние факторы, – актуализируют *стабилизирующую функцию* межбюджетных трансфертов – страхование от шока доходов бюджетов субъектов и фактическое погашение их дефицита и/или долга (табл. 35). В свою очередь, рост долга субъектов за 2008–2018 гг. создал новые функции – *сдерживания расходов бюджетов субъектов* и *погашения долга*. Гипертрофированные функции стабилизации краткосрочных шоков и снижения долга (отмечены значком «↑») неизбежно замещают остальные функции, внося искажения в общую систему федеральной межбюджетной политики – 1) *стимулирования роста налоговой базы*, 2) *снижения вертикальной несбалансированности*, 3) *снижения горизонтальной несбалансированности*.

Таблица 35

Функции федеральных межбюджетных трансфертов

Сдерживающие факторы децентрализации в России	Функции по сближению территорий	
	По горизонтали	По вертикали
Ресурсная зависимость	<i>Стимулирующая</i> – рост налоговой базы (Дотации на сбалансированность) ↓	<i>Стабилизирующая</i> – погашение дефицита при шоках доходов (Дотации на выравнивание, Дотации на сбалансированность) ↑
Межрегиональная дифференциация	<i>Выравнивающая</i> – снижение несбалансированности между регионами (<i>горизонтального дисбаланса</i>) (Дотации на выравнивание) ↓	<i>Балансирующая</i> – снижение несбалансированности между всеми регионами и федеральным бюджетом (<i>вертикального дисбаланса</i>) (Дотации на выравнивание, Дотации на сбалансированность) ↓
Долг регионов	<i>Сдерживания расходов</i> (в целях недопущения роста долга) (Дотации на выравнивание) ↑	<i>Погашения долга</i> (Субсидии) ↑

Источник: составлено автором.

Примечание: без учета функций нейтрализации внешних эффектов (субсидии, иные межбюджетные трансферты) и финансирования делегированных полномочий (субвенции). ↑ – выполнение функции в настоящее время увеличивается в бюджетной системе Российской Федерации, ↓ – снижается.

На основе схемы в табл. 35 можно сделать вывод, что потенциальный рост федеральных дотаций на выравнивание и сбалансированность должен смягчить вертикальную и горизонтальную несбалансированности. С формальной точки зрения, можно сформулировать следующую гипотезу для эмпирической проверки: при условии стабилизации долга рост дотаций на выравнивание и сбалансированность не только будет увеличивать выравнивающую и балансирующую функции, но и внутрирегиональную бюджетную децентрализацию.

Выводы

Долг субъектов Российской Федерации за 2008–2020 гг. существенно увеличился. В его структуре заметная часть банковских кредитов была замещена федеральными бюджетными кредитами.

Найдено, что долг субъектов Российской Федерации:

1. Создает две новые функции федеральных трансфертов: 1) сдерживания расходов бюджетов субъектов и 2) погашения долга.

2. Снижает внутрирегиональную бюджетную децентрализацию.

Расчеты подтверждают целесообразность сокращения долга субъектов по бюджетным кредитам – с точки зрения необходимости прекращения посторонних функций межбюджетных трансфертов и роста внутрирегиональной бюджетной децентрализации.

Далее необходимо проверить, верно ли, что рост федеральных дотаций на выравнивание и дотаций на

сбалансированность будет увеличивать внутрирегиональную бюджетную децентрализацию в бюджетной системе Российской Федерации.

3.3 Зависимость децентрализации от видов федеральных трансфертов

Высокий долг региона сдерживает внутрирегиональную бюджетную децентрализацию. Это указывает на целесообразность дифференциации субъектов Российской Федерации с разным уровнем долга при проведении анализа влияния федеральных межбюджетных трансфертов на внутрирегиональную бюджетную децентрализацию.

Размер долга региона может влиять не только на возможности федерального уровня регулировать размер внутрирегиональной бюджетной децентрализации, но и положительный эффект значимых бюджетных полномочий муниципалитетов на частные инвестиции. Поясним данный тезис. Замечено, что регионы с наименьшей и средней долговой устойчивостью, столкнувшись с невозможностью наращивать долг, как правило, сокращают капитальные расходы в пользу текущих⁵⁸. В условиях доступа к бюджетным кредитам такие регионы направляют их на финансирование дефицита, то есть дополнительно увеличивают долг. Замена капитальных расходов на текущие и «кредитное» финансирование дефицита негативно влияют на динамику частных инвестиций в регионе, так как отвлекают финансовые ресурсы из частного сектора. Данные негативные тенденции наиболее вероятны в регионах с высоким долгом, поэтому рост внутрирегиональной бюджетной децентрализации в них будет оказывать наименьший положительный эффект на инвестиции. Для

⁵⁸ *Возврат бюджетных кредитов вызовет рост стоимости долга и усилит неравенство среди регионов:* АКРА. 2016, 23 июня. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/35> (дата обращения: 13.03.2020).

сравнения, относительно обеспеченные регионы России в 2016 г. не увеличили дефицит и заместили рыночный долг федеральными бюджетными кредитами⁵⁹.

Тема федеральной политики межбюджетных отношений в части регулирования объема и структуры федеральных межбюджетных трансфертов широко освещена в отечественной [Силуанов, 2011; Стратегия-2020, 2013; Климанов, Михайлова, 2016] и мировой [Shah, 2007, P. 15–17; Bird, Smart, 2002] литературе. В частности, предлагается провести инвентаризацию расходных полномочий, увеличить прозрачность распределения, ввести блочность целевых трансфертов, сократить роль субвенций, усилить выравнивающую функцию, минимизировать дискреционные («экстренные») трансферты. При всей разработанности темы федеральных межбюджетных трансфертов возможность их влияния на объем бюджетных полномочий на уровне муниципальных образований через изменение структуры не получила должного внимания. Известно, что нецелевые трансферты более эффективны при корректировке несбалансированности, но при условии следования политике невмешательства в расходные предпочтения субъектов [Bergvall D. et al., 2006]. Однако не ясно, как разные виды трансфертов воздействуют на распределение полномочий внутри регионов. Сформулируем следующие исследовательские вопросы:

- Являются ли субвенции видом федеральных трансфертов, сдерживающим внутрирегиональную децентрализацию?
- Будучи в целом относительно однородными и используемыми для софинансирования обязательств, так же ли однородны субсидии и иные межбюджетные трансферты с точки зрения влияния на внутрирегиональную децентрализацию?

⁵⁹ Долговая стратегия российских регионов: выбор в пользу облигаций: АКРА. 2017, 14 февраля. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/170> (дата обращения: 13.03.2020).

• Аналогично, отличается ли характер влияния дотаций на выравнивание и дотаций на сбалансированность?

Влияние видов федеральных межбюджетных трансфертов на внутрирегиональную бюджетную децентрализацию в субъектах Российской Федерации исследуется по модели (3.3.1) с помощью регрессионного анализа в форме пробит-регрессии. Пробит-регрессия принадлежит к группе обобщенных линейных моделей и предполагает наличие бинарной зависимой переменной. Расчеты осуществляются по данным за 2011–2018 гг. на языке программирования R (версия 3.6.1).

$$P(DEC) = \alpha_0 + \alpha * FED.TR + \beta * EXPL + \varepsilon, \quad (3.3.1)$$

где $P(DEC)$ – вероятность, что внутрирегиональная бюджетная децентрализация выросла по сравнению с прошлым периодом (финансовым годом),

$$P(DEC) = \begin{cases} = 1, \text{ если } DEC_t > DEC_{t-1}, \\ = 0, \text{ если } DEC_t \leq DEC_{t-1} \end{cases}$$

$DEC = \{Pac, Дох. 1, Дох. 2\}$ – вид децентрализации (включаются отдельно в каждый расчет),

$FED.TR$ – вектор видов федеральных межбюджетных трансфертов (включаются все вместе в каждый расчет),

$EXPL$ – вектор объясняющих переменных, состав зависит от вида децентрализации,

ε – случайные остатки регрессии.

Рассматриваются три показателя внутрирегиональной бюджетной децентрализации: *Pac*, *Дох. 1*, *Дох. 2* и пять видов межбюджетных трансфертов (см. Приложение А.1). Для межбюджетных трансфертов по каждому виду в расчетах участвует средняя величина за три предшествующих года. Это позволяет предположить, что полученные результаты будут указывать на их долгосрочный эффект для уровня расходной и доходной внутрирегиональной децентрализации. Состав объясняющих переменных $EXPL$ индивидуален для каждого показателя децентрализации и совпадает с составом инструментальных переменных (Приложение В.1).

Результаты расчетов (табл. 36) показывают, что наибольшее влияние на уровень внутрирегиональной децентрализации оказывают федеральные дотации на сбалансированность и субвенции, наименьшее – дотации на выравнивание и субсидии.

Качественное обобщение полученных результатов (табл. 37) позволяет сформулировать следующие выводы (различия между *Дох. 1* и *Дох. 2* здесь не учитываются):

- Расходная бюджетная децентрализация *Рас* менее зависима от федеральных межбюджетных трансфертов, то есть формируется преимущественно под воздействием региональной бюджетной политики.

- Доходная децентрализация более управляема и может быть увеличена через рост дотаций на выравнивание и субсидий, а для субъектов с малым долгом – и через рост дотаций на сбалансированность.

- Дотации на выравнивание благоприятны для доходной децентрализации (кроме субъектов с малым долгом), но нейтральны для расходной.

- Дотации на сбалансированность, наоборот, способствуют росту местных полномочий только в субъектах с малым долгом.

- Субсидии оказывают наибольшее положительное влияние, вызывая рост доходной децентрализации в субъектах независимо от уровня долга.

- Субвенции обладают наибольшим негативным воздействием.

- Иные межбюджетные трансферты нейтральны к величине бюджетных полномочий на местном уровне.

Таблица 36

*Зависимость внутрирегиональной бюджетной децентрализации
от федеральных межбюджетных трансфертов*

Трансферт	Все регионы		Регионы: минимальный долг				Регионы: максимальный долг					
	Дох. 1	Дох. 2	Рас		Дох. 1		Рас		Дох. 1		Дох. 2	
	2015-2018	2015-2018	2011-2018	2015-2018	2011-2018	2015-2018	2011-2018	2015-2018	2011-2018	2015-2018	2011-2018	2015-2018
	2015-2018	2015-2018	2011-2018	2015-2018	2011-2018	2015-2018	2011-2018	2015-2018	2011-2018	2015-2018	2011-2018	2015-2018
Дотации на выравнивание (0,3)*	0,2	0,2	-	-	-0,3	-	-	-	0,3 †	0,4	-	-
Дотации на сбалансированность (0,5)	-	-	0,5 †	0,5	0,4 †	-	-	-	-	-	-	-
Субсидии (0,3)	-	0,2 †	-	-	-	0,5	-	-	-	-	0,2	0,4
Субвенции (0,4)	-	-	-0,5	-	-0,5	-	0,2	0,4	0,3	0,5	-0,3	-0,7

Источник: расчёты автора, см. Приложение Д. 1.

Примечание: только значимые результаты. Коэффициенты всех участвовавших в модели переменных показаны в Приложении Д. 1. Коэффициенты взаимно сопоставимы, так как основаны на стандартизованных (scaled) значениях переменных. * - в скобках – среднее простое по модулю из коэффициентов. † – выделены модели, которые далее участвуют в прогнозировании желаемых объемов федеральных межбюджетных трансфертов в целях роста внутрирегиональной бюджетной децентрализации.

Таблица 37

*Внутрирегиональная бюджетная децентрализация при
выделении федерального межбюджетного трансферта*

Межбюджетный трансферт	Все регионы		Регионы: минимальный долг		Регионы: максимальный долг	
	Рас	Дох. 1	Рас	Дох. 1	Рас	Дох. 1
Дотации на выравнивание	-	рост	-	снижение	-	рост
Дотации на сбалансированность	-	-	рост	рост	-	-
Субсидии	-	рост	-	рост	-	рост
Субвенции	-	-	снижение	снижение	рост	...

Источник: расчёты автора, составлено на основе табл. 36.

Результаты расчетов по модели (3.3.1) позволяют рассчитать вероятность роста внутрирегиональной бюджетной децентрализации в зависимости от величины федерального межбюджетного трансферта. Поиски ведутся одновременно в разрезе доходной и расходной видов децентрализации и видов федеральных межбюджетных трансфертов, значимо влияющих на размер бюджетных полномочий муниципальных образований. Для этого были выбраны четыре вида общей модели (3.3.1) (выделены символом «†» в табл. 36). Обозначим их в соответствии с видами межбюджетного трансферта и децентрализации, к увеличению которой они способны создать стимулы у администрации региона (табл. 38). Примем, что вероятность выше 50% означает прогноз роста бюджетной децентрализации в субъекте при условии выделения федерального межбюджетного трансферта в размере не ниже рассчитанной величины. Таким образом, далее прогнозируется нижняя граница величин федеральных трансфертов, при которой наиболее вероятен рост внутрирегиональной бюджетной децентрализации в том или ином регионе.

Таблица 38

Вероятность роста внутрирегиональной бюджетной децентрализации в зависимости от размера федерального межбюджетного трансферта, %

Трансферт и вид децентрализации к росту	Субъекты РФ с уровнем долга	Квантиль федерального трансферта						
		5	70	75	80	85	95	Max
Дотации на выравнивание - Дох. 1	максимальный	26,2	...	44,3	...	53,1	...	82,8
Дотации на сбалансированность - Дох. 1	минимальный	32,6	...	...	...	...	42,1	100,0
Дотации на сбалансированность - Рас	минимальный	35,4	...	...	...	...	49,9	100,0

Трансферт и вид децентрализации к росту	Субъекты РФ с уровнем долга	Квантиль федерального трансферта						
		5	70	75	80	85	95	Max
Субсидии - Дох. 2	любой	42,6	48,8	...	50,7	...	...	88,0

Источник: расчёты автора по модели 3.3.1.

Согласно расчетам, федеральные органы власти могут вызвать фискальные стимулы у органов власти регионов (*вне зависимости от уровня их долга*) увеличить размер бюджетных полномочий муниципалитетов в сфере доходов через выделение *субсидий* в размере не ниже 80-го квантиля по данным за 2011–2018 гг., что соответствует 7,5 тыс. руб./чел. (в ценах 2017 г. с учетом межрегиональной разницы в ценах (ИБР)) (табл. 38 и 39).

В субъектах с большим долгом росту внутрирегиональной децентрализации будут способствовать федеральные *дотации на выравнивание* в размере не ниже 85-го квантиля или 13,8 тыс. руб./чел.

В субъектах с малым долгом рост полномочий органов власти муниципалитетов – как расходных, так и доходных, – с высокой вероятностью вызовут федеральные *дотации на сбалансированность* с размером, соответствующим 95-му квантилю (4,1 тыс. руб./чел.) и выше.

Таким образом, рост внутрирегиональной бюджетной децентрализации в бюджетной системе Российской Федерации могут вызвать только весьма большие объемы федеральных межбюджетных трансфертов – существенно превышающие медиану (1,1–4,4 тыс. руб./чел.), а именно около 4,1–13,8 тыс. руб./чел. в сопоставимых ценах за 2011–2018 гг.

*Статистика федеральных межбюджетных трансфертов,
тыс. руб./чел.*

Показатель	Медиана	Min	Max	Квантили					
				5	70	75	80	85	95
Дотации на выравнивание	3,4	0,0	30,6	0,0	...	9,5	...	13,8	...
Дотации на сбалансированность	1,1	0,0	76,2	0,2	...	...	...	...	4,1
Субсидии	4,4	0,2	42,6	1,3	6,1	...	7,5	...	...
Субвенции	3,0	0,5	19,2	...	...	...	...	...	...

Источник: расчёты автора по источникам Приложения А.1.

Примечание: в ценах 2017 г. с учетом индекса бюджетных расходов. По данным за 2011–2018 гг. Расчеты основаны на скользящих средних величинах межбюджетных трансфертов за три года. Например, данные за 2011 г. – среднее за 2008, 2009 и 2010 гг.

Представленные выше результаты предполагают закрепление на неизменном уровне остальных объясняющих переменных – для каждой из четырех моделей. В проведенных расчетах таким уровнем выступила медиана соответствующих показателей (табл. 40). Наиболее «требовательным» является рост доходной децентрализации через выделение дотаций на сбалансированность субъектам с малым уровнем долга («Дотации на сбалансированность - Дох.1»), наименее – рост доходной децентрализации по структуре местных доходов через субсидии («Субсидии - Дох.2»).

Статистика факторов внутрирегиональной бюджетной децентрализации

Показатель	Медиана	Участвует ли фактор в модели*:				
		Дотации на выравнивание - Дох. 1	Дотации на сбалансированность - Дох. 1	Дотации на сбалансированность - Рас	Субсидии - Дох. 2	
Доля расходов местных бюджетов в консолидированных расходах, %	45,0	-	-	Да (+)	-	
Расходы местных бюджетов (субвенции – как расходы бюджета субъекта), т. р./ч.	18,4	Да (+)	Да (+)	Да (+)	-	
Всего расходы местных бюджетов, т. р./ч.	26,8	Да (-)	-	Да (-)	-	
Доля собственных доходов, вкл. дотации на выравнивание, в местном бюджете, %	41,0	Да (-)	-	-	-	
Доля доходов местных бюджетов в консолидированных доходах (региональные трансферты – как местные доходы), %	42,0	Да (+)	Да (+)	Да (-)	-	
Доходы местных бюджетов, т. р./ч.	24,3	-	Да (-)	-	-	
Доля местного НДФЛ в консолидированных доходах от НДФЛ, %	31,0	-	Да (+)	-	-	
Доходы местных бюджетов в налоговых доходах с территории региона, т. р./ч.	7,7	Да (+)	Да (+)	-	-	
Средний денежный доход в месяц, т. р./ч.	26,6	-	-	-	Да (-)	
Доля городского населения, %	71,0	-	Да (-)	-	-	
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, %	14,0	-	Да (+)	-	Да (-)	

Источник: расчёты автора по источникам Приложения А.1.

Примечание: по данным за 2011–2018 гг. * - в скобках показано направление влияния фактора (см. Приложение Д.1).

Например, для роста внутрирегиональной децентрализации по структуре местных доходов *Дох.2* через *субсидии* размером выше 7,5 тыс. руб./чел. необходимо, чтобы средний ежемесячный доход в регионе и доля населения с доходом ниже величины прожиточного минимума оба (!) были ниже 26,6 тыс. руб./чел. и 14% соответственно. Если регион

имеет бóльшие уровень доходов и/или долю населения за чертой бедности, размер субсидии должен быть выше. Аналогично, для роста внутрирегиональной бюджетной децентрализации в регионе с большим долгом будет достаточно 13,8 тыс. руб./чел. *дотаций на выравнивание* при условии достижения минимальных границ по следующим показателям: 1) удельного размера местных собственных расходов не ниже 18,4 тыс. руб./чел., 2) доли региональных трансфертов в местных доходах без учета выравнивающих дотаций не ниже 59% = (100%–41%), 3) доли общих (включая все трансферты) местных доходов в консолидированных доходах не ниже 42%, 4) доли местных налогов не ниже 7,7%, а также 5) региональных субвенций размером не выше 8,4 тыс. руб./чел. = (26,8–18,4). Если доходы местных бюджетов в регионе (в расчете на душу населения и выраженных через долю в общей консолидированной величине) меньше данных границ, размер дотаций на выравнивание должен быть выше.

Выводы

Политика Минфина России способна влиять на фискальные стимулы региональных администраций в направлении роста внутрирегиональной бюджетной децентрализации. Доходная децентрализация в большей степени поддается федеральному регулированию (более чувствительна к федеральной политике), чем расходная. В структуре федеральных трансфертов целесообразно повысить долю *дотаций на выравнивание* и *субсидий*, при этом увеличив объем федерального распределения.

Федеральная политика роста внутрирегиональной бюджетной децентрализации должна учитывать размер долга субъекта Российской Федерации, поскольку высокий долг сдерживает намерение администрации региона увеличивать бюджетные полномочия и ресурсы муниципалитетов. *Субъектам Российской Федерации с малым уровнем долга* следует выделять федеральные дотации на сбалансированность

– это повысит не только доходную, но и расходную децентрализацию. В адрес *субъектов с большой долговой нагрузкой* целесообразно увеличить выделение федеральных дотаций на выравнивание. Реализовав перечисленные меры, федеральные органы управления повысят вероятность роста внутрирегиональной бюджетной децентрализации в регионах России, что увеличит результативность текущей политики стимулирования регионов к росту полномочий местных администраций в сфере бюджетной политики и позволит переломить текущий тренд их снижения.

Заключение

В данной работе определяются 1) количественные характеристики влияния внутрирегиональной бюджетной децентрализации на стимулы к осуществлению частных инвестиций в субъектах Российской Федерации и 2) пути реализации положительного потенциала достаточных бюджетных полномочий и ресурсов администраций муниципалитетов с точки зрения развития экономики регионов. Значимость работы определяется следующими результатами.

Установлен источник стимулов у органов власти субъектов Российской Федерации расширять права органов местной власти по распоряжению частью консолидированных расходов и доходов региона – бюджетная обеспеченность, происходящая из общей развитости экономики. Контроль на влияние бюджетной обеспеченности в регрессионном анализе позволяет лишь найти, что, чем выше бюджетные полномочия и ресурсы в распоряжении местных администраций, тем выше и инвестиции в регионе, – но без определения оптимальных значений децентрализации. В то же время в пользу наличия зависимости инвестиций от децентрализации говорят результаты обзора большого числа работ, состав местных бюджетных расходов и оценка методом Гранжера.

Статистически значимые оптимальные диапазоны внутрирегиональной децентрализации определяются только при разбивке данных по частным инвестициям на части – в соответствии с величиной показателя. Найдено, что для разных субъектов инвестиций фактор децентрализации значим (или наоборот не значим) при разных величинах вложений. Например, для общего объема частных инвестиций он значим вплоть до 80-го квантиля (109 тыс. руб./чел.), а для инвестиций малого и среднего бизнеса – только вплоть до 20-го квантиля (2 тыс. руб./чел.), даже при высоких значениях расходной децентрализации.

Допущение об экзогенности внутрирегиональной бюджетной децентрализации, то есть ее независимости от уровня развития региона и его бюджетной обеспеченности и соответствующие расчеты, тем не менее, подтверждают наличие перевёрнутой U-образной зависимости инвестиций от децентрализации и оптимальные диапазоны последней. Стимулы к осуществлению частных инвестиций в регионах России максимальны, если доля местных расходов и доходов в консолидированном бюджете региона составляет 32–37% (расчеты за 2009–2016 гг.) и 35–42% (расчеты за 2009–2019 гг. по обновленным и дополненным данным). Полученные диапазоны оптимальной внутрирегиональной децентрализации получены для условий межбюджетных отношений в 2009–2016 и 2009–2019 гг. соответственно. Установлена важность обоих аспектов внутрирегиональной бюджетной децентрализации: «макроэкономическое» преимущество доходной децентрализации – большие частные инвестиции при оптимальных уровнях децентрализации, – сочетается с важностью расходной децентрализации для несырьевых инвестиций малого и среднего бизнеса. Последнее объяснимо обеспокоенностью малого бизнеса в отношении решений власти о направлениях и объемах местных бюджетных расходов.

По итогам выполненных расчетов также можно сделать вывод, что внутрирегиональная децентрализация наиболее важна для инвестиций в торгуемый несырьевой сектор экономики региона (сельское хозяйство и обрабатывающую промышленность) и в движимое имущество (машины, оборудование, транспорт).

Выявлено, что такие последствия ресурсной зависимости, как нестабильность макропоказателей и неподконтрольные внешние факторы, актуализируют стабилизирующую функцию межбюджетных трансфертов в бюджетной системе Российской Федерации – то есть страхования от шока доходов бюджетов субъектов и фактическое погашение их дефицита. Это ослабляет остальные функции: стимулирования роста налоговой базы и

снижения вертикальной и горизонтальной несбалансированности. В работе показано, что рост долга субъектов Российской Федерации за 2008–2020 гг. и бюджетных кредитов дополнительно снизил потенциал данных функций. Более того, сдерживаются расходы, относящиеся к сфере собственного ведения регионов, а оба вида федеральных дотаций – на выравнивание и сбалансированность, – теперь несут большой целевой компонент.

Определены предпочтительные меры федеральной политики, направленные на рост внутрирегиональной бюджетной децентрализации в целях достижения ею найденных оптимальных значений: снижение долга субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам, рост федеральных дотаций на выравнивание, дотаций на сбалансированность и субсидий. Сокращение долга субъектов Российской Федерации, особенно по бюджетным кредитам, вернет прежний баланс функций федеральных межбюджетных трансфертов и увеличит стимулы органов власти регионов увеличить полномочия администраций муниципалитетов. Субъектам с меньшим долгом следует выделять больше дотаций на сбалансированность, а субъектам с бóльшим долгом – больше дотаций на выравнивание. Рост федерального распределения дотаций на выравнивание и субсидий целесообразен вне зависимости от размера долга. Данные меры будут стимулировать органы государственной власти регионов увеличить права органов власти муниципальных образований распоряжаться большей частью консолидированных бюджетных расходов и доходов региона.

Список использованной литературы и источников

1. Акиндинова Н., Кондрашов Н., Чернявский А. Фискальное стимулирование российской экономики и бюджетная устойчивость // Вопросы экономики. 2013. № 10. С. 90–108.
2. Андряков А.Д. Сбалансированность и устойчивость региональных бюджетов в 2008–2016 гг. // Финансовый журнал. 2017. № 6(40). С. 25–39.
3. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Макроэкономические последствия роста государственного долга для российской экономики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 5. С. 46–59.
4. Балаев А.И. Факторный анализ доходов российской бюджетной системы // Экономическая политика. 2017. № 3. С. 8–37.
5. Букина И.С. Политика финансовой консолидации и развитие экономики в условиях внешних шоков // Финансы: теория и практика. 2018. № 22(1). С. 6-21. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2018-22-1-6-21>.
6. Бухвальд Е.М. Инновационное развитие регионов: роль децентрализации полномочий // Пространственная экономика. 2013. № 1. С. 55–71.
7. Валентей С.Д. России нужна модель асимметричной Федерации // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. 2012. №5(47). С. 33–41.
8. Власов С., Дерюгина Е., Власова Ю. Исследование устойчивости государственных финансов России в краткосрочном и долгосрочном периодах // Вопросы экономики. 2013. № 3. С. 33-49.
9. Власов С.А., Дерюгина Е.Б. Фискальные мультипликаторы в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. № 2(38). С. 140–119.
10. Влияние основных характеристик межбюджетных отношений на показатели экономического развития субъектов Российской Федерации / Дерюгин А.Н., Алексеев М.В., Мамедов А.А., Фомина Е.Г. М., 2017. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2945347> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2945347>.
11. Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. 2018. № 2(42). С. 24–35.
12. Голованова Н.В., Домбровский Е.А. Федеральный центр и регионы: изменение разграничения полномочий в 2005–2015 годах // Финансовый журнал. 2016. № 2(30). С. 41–51.
13. Горегляд В. Уроки бюджетного федерализма: 20 лет реформ // Федерализм. 2016. 1(81). С. 91–106.

14. Гришина И.В., Ройзман И.И. Совершенствование метода и новые результаты оценки инвестиционной активности в регионах России // Федерализм. 2013. № 4(72). С. 33–48.
15. Гришина И.В. Прогнозирование поступления инвестиций в основной капитал регионов на период до 2024 года: методы и результаты разработки территориального разреза прогноза развития России // Региональная экономика. Юг России. 2020. Т. 8. № 1. С. 49–62. <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2020.1.5>.
16. Гурвич Е., Вакуленко Е., Кривенко П. Циклические свойства бюджетной политики в нефтедобывающих странах // Вопросы экономики. 2009. № 2. С. 51–70.
17. Дерюгин А. Бюджеты регионов в 2017 г. // Экономическое развитие России. 2018. № 4. С. 89–94.
18. Домащенко Д., Гусева И. Регионы жонглируют долгами // Федерализм. 2017. № 4(88). С. 151–154.
19. Замараев Б.А., Маршова Т.Н. Инвестиционные процессы и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. 2017. № 12. С. 40–62. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-12-40-62>.
20. Земцов С.П., Царева Ю.В. Предпринимательская активность в регионах России: насколько пространственные и временные эффекты детерминируют развитие малого бизнеса // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. № 1(37). С. 145–165.
21. Зулькарнай И.У. Почему Россия вновь скользит от федерализма к унитаризму // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 5. С. 116–132.
22. Идрисова В., Фрейнкман Л. Влияние федеральных трансфертов на фискальное поведение региональных властей. Научные труды № 137Р. М.: Изд-во Института экономики переходного периода, 2010. 100 с.
23. Инновационное социально ориентированное развитие экономики региона: методология и методы исследования / Под. ред. С.В. Кузнецова. СПб.: ГУАП, 2011. 398 с.
24. Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Система федеральной финансовой поддержки регионов в России и ее влияние на налоговую и бюджетную политику субъектов Федерации. М.: Институт Гайдара, 2002. 89 с.
25. Калугина З.И. Ресурсный дефицит развития человеческого потенциала как угроза модернизации // Регион: экономика и социология. 2011. № 1. С. 50–70.
26. Караваева И.В., Гираев В.К. Фискальная децентрализация как основа эффективной экономической политики регионов // Федерализм. 2018. № 2(90). С. 18–31.

27. Климанов В.В., Михайлова А.А. Возможности и ограничения децентрализации налоговых полномочий // Финансы. 2012. № 2. С. 10–14.
28. Климанов В.В., Михайлова А.А. Межбюджетные отношения: последние тенденции и перспективы развития // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 4. С. 31–34
29. Клисторин В.И. Межуровневые финансовые потоки в бюджетной системе Российской Федерации // Регион: экономика и социология. 2018. № 2. С. 33–51.
30. Коломак Е. Неравномерное пространственное развитие в России: объяснения новой экономической географии // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 132–150.
31. Коломак Е. Ресурс федерализма в реформировании экономики России // Федерализм. 2011. № 2(62). С. 131–138.
32. Крейндель В. Диагностика доминирующего режима бюджетной политики субъектов Российской Федерации // Экономическая политика. 2008. № 1. С. 141–151.
33. Кудрин А., Кнобель А. Бюджетная политика как источник экономического роста // Вопросы экономики. 2017. № 10. С. 5–26.
34. Кудрин А.Л., Гурвич Е.Т. Новая модель роста для российской экономики. Вопросы экономики. 2014. № 12. С. 4–36.
35. Кузнецов С.В., Межевич Н.М., Лачининский С.С. Пространственные возможности и ограничения модернизации российской экономики: пример Северо-Западного макрорегиона // Экономика региона. 2015. № 3(43). С. 25–38.
36. Лавров А.М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2019. 832 с.
37. Лаженцев В.Н. О диверсификации экономической специализации Республики Коми // ЭКО. 2020. № 12. С. 8–37.
38. Левина В.В. Местные финансы в новой ситуации // ЭКО. 2018. №10 (532). С. 153–170.
39. Левина В.В. Согласование интересов в бюджетной политике субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2019. № 1 (93). С. 100–117.
40. Лексин В.Н. «Центр» и «периферия» в государственном управлении: каналы взаимовлияния // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 59–74.
41. Либман А.М. Информационная асимметрия в федерациях // Пространственная экономика. 2014. № 4. С. 9–25.
42. Лыкова Л. Влияние внешних шоков на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2016. № 4(84). С. 137–148.

43. Минакир П.А., Леонов С.Н. Государственный региональный долг: тенденции и особенности формирования // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. 12(4). С. 26–41.
44. Михайлова А.А., Климанов В.В., Сафина А.И. Влияние межбюджетных трансфертов на экономический рост и структуру региональной экономики // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 91–103.
45. Михеева Н.Н. Исходные условия для формирования новой модели экономического роста: пространственный аспект // Научные труды ИМП РАН. 2016. Том 14. С. 586–605.
46. Михеева Н.Н. Макроэкономические эффекты структурных сдвигов в экономике регионов // Регион: экономика и социология. 2018. №4. С. 42–68.
47. Михеева Н.Н. Факторы роста российских регионов: адаптация к новым условиям // Регион: экономика и социология. 2017. № 4. С. 151–176.
48. Мицек С.А., Мицек Е.Б. Эконометрические и статистические оценки инвестиций в основной капитал в регионах России // Прикладная эконометрика. 2009. № 2(14). С. 39–46.
49. Моисеев А.К. Макрофинансовая политика экономического роста. М.: Москва Издательство «Научный Консультант», 2017.
50. Моисеев А.К. Оценка спроса на финансовые ресурсы для восстановления экономического роста // Проблемы прогнозирования. 2016. № 5. С. 98–102.
51. Назаров В. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов [Электронный ресурс]. 13 мая 2013. Режим доступа: <http://ssrn.com/abstract=2264208> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2264208>.
52. Новая экономическая политика. Политика экономического роста / Под ред. академика Ивантера В.В. М.: ИМП РАН, 2013. 54 с.
53. Овчарова Л.Н., Попова Д.О., Рудберг А.М. Декомпозиция факторов неравенства доходов в современной России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2016. № 3(31). С. 170–185.
54. Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И., Юшков А.О. Российский бюджетный федерализм через призму реализации правительственных программ // Экономическая политика. 2016. № 4. С. 93–114.
55. Панфилов В.С. Денежно-финансовый аспект прогнозирования экономической динамики // Проблемы прогнозирования. 2011. №1. С. 5-16.
56. Панфилов В.С., Говтвань О.Дж., Моисеев А.К. Финансы и кредит в стратегии экономического развития РФ и структурно-инвестиционной политике // Проблемы прогнозирования. 2017. № 6. С. 3–16.

57. Печенская М.А. Бюджеты региональных центров Северо-запада: инструменты модернизации или выживания? // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. 12(3). С. 77–90.
58. Печенская М.А. Развитие межбюджетных отношений в России в 2000-2015 гг. // Проблемы прогнозирования. 2017. № 2. С. 117–130.
59. Поварова А.И. Региональный бюджет 2013 – 2015: стабильность или выживание? // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 1(25). С. 36–55.
60. Подшивалова М. Качество социально-экономических институтов, формирующих среду развития малого бизнеса // Вопросы экономики. 2014. № 6. С. 97–111.
61. Проблемы факторного анализа дифференциации доходов населения / Суворов А.В., Сухорукова Г.М., Иванов В.Н., Болдов О.Н., Моисеева Т.А. // Проблемы прогнозирования. 2014. № 4. С. 63–77.
62. Пчелинцев О., Минченко М. Региональные условия и проблемы экономического роста // Федерализм. 2005. № 1(37). С. 5–30.
63. Региональные аспекты долгосрочной экономической политики / Богомолова Т.Ю., Ершов Ю.С., Крюков В.А. и др. М.: Международные отношения, 2018. 69 с.
64. Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы. (Выпуск 32). М.: ИЭП им. Е.Т. Гайдара. 591 с.
65. Савчишина К.Е. Современные проблемы и перспективы развития бюджетной системы России // Проблемы прогнозирования. 2017. № 6. С. 101–114.
66. Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России. М.: «Дело» РАНХиГС, 2011.
67. Система мер по восстановлению экономического роста в России / Кол. авт. // Проблемы прогнозирования. 2018. № 1. С. 3–9.
68. Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления. Научные труды № 120Р. М.: Изд-во Института экономики переходного периода, 2008. 289 с.
69. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Кн. 2. / Под ред. Мау В.А., Кузьминова Я.И. М.: «Дело» РАНХиГС, 2013. 408 с.
70. Стратегия пространственного развития России: ожидания и реалии / Коломак Е.А. и др. // Регион: экономика и социология. 2018. № 2. С. 264–287.
71. Структурно-инвестиционная политика в целях обеспечения экономического роста в России / Под науч. ред. акад. В.В. Ивантера. М.: Научный консультант, 2017. 196 с.

72. Структурные изменения в российской экономике и структурная политика: Аналитический доклад. Под научн. руководством Ясина Е.Г. М., НИУ ВШЭ, 2018.
73. Сумская Т.В. Проблемы бюджетной обеспеченности мегаполиса Новосибирск // Регион: экономика и социология. 2016. № 3. С. 219–237.
74. Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. Управленческие оценки региональных органов власти: экономическая теория и отечественная практика // Регион: экономика и социология. 2017. № 1. С. 22–41.
75. Татаркин А.И., Татаркин Д.А. Российский налогово-бюджетный федерализм в условиях экономической нестабильности // Федерализм. 2016. 3(83). С. 9–26.
76. Тимушев Е.Н. Доходы, гранты и фискальные стимулы: оценка и причины эффектов децентрализации бюджетной системы РФ // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 71–90.
77. Фрейнкман Л., Плеханов А. Децентрализация бюджетной системы в регионах-реципиентах // Экономическая политика. 2008. № 1. С. 103–123.
78. Фролов И.Э., Македонский С.Н., Широков А.А. Сценарное моделирование устойчивости российской бюджетной системы к внешнеэкономическим шокам в 2013–2015 гг. // Проблемы прогнозирования. 2013. № 4. С. 38–54.
79. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. 608 с.
80. Шапот Д., Малахов В. Влияние внешних цен на оценку перспектив развития экономики России // Вопросы экономики. 2012. № 4. С. 84–96.
81. Шарунина А.В. Где бюджетнику жить хорошо: анализ межсекторных различий в оплате труда в регионах России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2016. № 2(30). С. 105–128.
82. Швецов А.Н. Государственный патернализм или региональная свобода? // Федерализм. 2016. № 2(82). С. 109–122.
83. Широков А.А., Михеева Н.Н., Гусев М.С., Савчишина К.Е. Макроэкономическая стабилизация и пространственное развитие экономики // Проблемы прогнозирования. 2019. № 5. С. 3–15.
84. Шоломицкая Е.В. Влияние ключевых макроэкономических шоков на инвестиции в России // Экономический журнал ВШЭ. 2017. Том 21, № 1. С. 89–113.
85. Юшков А.О., Савулькин Л.И., Одинг Н.Ю. Межбюджетные отношения в России: все еще маятник? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 5. С. 38–59.

86. Яковсон Л. Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? // Вопросы экономики. 2006. № 8. С. 31–45.
87. Яковсон Л. И. Государственный сектор экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 367 с.
88. Adam A., Delis M. D., Kammas P. Fiscal decentralization and public sector efficiency: Evidence from OECD countries // *Economics of Governance*, 2014, 15(1), pp. 17–49. doi: 10.1007/s10101-013-0131-4.
89. Ahmad E., Craig J. Intergovernmental Transfers. In: Ter-Minassian T. (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, DC: International Monetary Fund, 1997, pp. 73–107.
90. Albornoz F., Cabrales A. Decentralization, political competition and corruption // *Journal of Development Economics*, 2013, 105(1), pp. 103–111. doi: 10.1016/j.jdeveco.2013.07.007.
91. Alesina A. et al. Fiscal Policy, Profits and Investment. NBER Working Paper, 1999, No 7207.
92. Alexeev M. et al. Fiscal Decentralization, Budget Discipline, and Local Finance Reform in Russia's Regions // *Public Finance Review*, 2019, No. 47(4), pp. 679–717. <https://doi.org/10.1177/1091142118804245>.
93. Alexeev M., Mamedov A. Factors determining intra-regional fiscal decentralization in Russia and the US // *Russian Journal of Economics*, 2017, No. 3(4), pp. 425–444. doi: 10.1016/j.ruje.2017.12.007.
94. Asatryan Z., Feld L. P. Revisiting the link between growth and federalism: A Bayesian model averaging approach // *Journal of Comparative Economics*, 2015, No. 43(3), pp. 772–781. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2014.04.005>.
95. Aslim E. G., Neyapti B. Optimal fiscal decentralization: Redistribution and welfare implications // *Economic Modelling*, 2017, 61(Supplement C), pp. 224–234. doi: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2016.12.008>.
96. Bahl R. Opportunities and Risks of Fiscal Decentralization: A Developing Country Perspective. In: Ingram G.K., Hong Y.-H. (eds.). *Fiscal Decentralization and Land Policies*. Lincoln Institute of Land Policy, 2008, pp. 19–37.
97. Bardhan P. State and Development: The Need for a Reappraisal of the Current Literature // *Journal of Economic Literature*, 2016, 54(3), pp. 862–892. doi: 10.1257/jel.20151239.
98. Barro R. J., Sala-i-Martin X. Convergence // *Journal of Political Economy*, 1992, 100(2), pp. 223–251. doi: 10.1086/261816.
99. Baskaran T., Feld L. P. Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD Countries: Is There a Relationship? // *Public Finance Review*, 2013, No. 41(4), pp. 421–445. doi: 10.1177/1091142112463726.

100. Baskaran T., Feld L. P., Schnellenbach J. Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: A meta-analysis // *Economic Inquiry*, 2016, No 54(3), pp. 1445–1463. doi: 10.1111/ecin.12331.
101. Berben R. P., Brosens T. The impact of government debt on private consumption in OECD countries // *Economics Letters*, 2007, No 94(2), pp. 220–225. doi: 10.1016/j.econlet.2006.06.033.
102. Bergvall D. et al. Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending // *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper*, 2006, No. 3.
103. Bird R. M., Slack E. Local taxes and local expenditures in developing countries: Strengthening the wicksellian connection // *Public Administration and Development*, 2014, 34(5), pp. 359–369. doi: 10.1002/pad.1695.
104. Bird R.M., Smart M. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries // *World Development*, 2002, Vol. 30, No. 6, pp. 899–912.
105. Blöchliger H., Charbit C. Fiscal equalization // *OECD Economic Studies*, 2008, Vol. 2008, Issue 1, pp. 1–22.
106. Boadway R. Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective. In: Boadway R., Shah A. (eds.). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability*. World Bank, 2007, pp. 55–74.
107. Boadway R., Shah A. Overview. In: Boadway R., Shah A. (eds.). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability*. Washington, DC: World Bank, 2007.
108. Boetti L., Piacenza M., Turati G. Decentralization and Local Governments Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency? // *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 2012, No. 68(3), pp. 269–302. doi: 10.1628/001522112X653840.
109. Borge L.-E., Brueckner J. K., Rattsø J. Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway // *Journal of Urban Economics*, 2014, No. 80(Supplement C), pp. 153–163. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2014.01.003>.
110. Brehm S. Fiscal Incentives, Public Spending, and Productivity - County-Level Evidence from a Chinese Province // *World Development*, 2013, 46, pp. 92–103. doi: 10.1016/j.worlddev.2013.01.029.
111. Brollo F. et al. The Political Resource Curse // *American Economic Review*, 2013, 103(5), pp. 1759–1796. doi: 10.1257/aer.103.5.1759.
112. Buchanan J.M. Federalism and Fiscal Equity // *American Economic Review*, 1950, Vol. 40, No. 4, September, pp. 583–599.

113. Buchanan J.M., Brennan G. The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution // Collected Works of James M. Buchanan, The (Book 9). Liberty Fund, 2000. 278 pp.
114. Buehn A., Lessmann C., Markwardt G. Decentralization and the shadow economy: Oates meets Allingham-Sandmo // *Applied Economics*, 2013, No. 45(18), pp. 2567–2578. doi: 10.1080/00036846.2012.671923.
115. Canaleta C. G., Arzoz P. P., Gárate, M. R. Regional economic disparities and decentralization // *Urban Studies*, 2004, 41(1), pp. 71–94. doi: 10.1080/0042098032000155696.
116. Cassette A., Paty S. Fiscal decentralization and the size of government: A European country empirical analysis // *Public Choice*, 2010, 143(1), pp. 173–189. doi: 10.1007/s11127-009-9496-x.
117. Chudik A. et al. Is There a Debt-Threshold Effect on Output Growth? // *Review of Economics and Statistics*. 2017. № 99(1). C. 135–150. https://doi.org/10.1162/REST_a_00593.
118. Cremer J., Estache A., Seabright P. The Decentralization of Public Services: Lessons from the Theory of the Firm // World Bank Research Working Paper, 2006, WPS 1345.
119. De Mello L. Does fiscal decentralisation strengthen social capital? Cross-country evidence and the experiences of Brazil and Indonesia // *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2011, 29(2), pp. 281–296. doi: 10.1068/c10102r.
120. De Mello L.R. Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: A cross-country analysis // *World Development*, 2000, 28(2), pp. 365–380. doi: 10.1016/S0305-750X(99)00123-0.
121. Dell’Anno R., Teobaldelli D. Keeping both corruption and the shadow economy in check: the role of decentralization // *International Tax and Public Finance*, 2015, 22(1), pp. 1–40. doi: 10.1007/s10797-013-9298-4.
122. Desai R. M., Freinkman L., Goldberg I. Fiscal Federalism in Rentier Regions: Evidence from Russia // *Journal of Comparative Economics*, 2005, Vol. 33(4), pp. 814–834.
123. Di Bella G., Dynnikova O., Grigoli F. Fiscal federalism and regional performance in Russia // *Russian Journal of Economics*, 2018, 4(2), pp. 108–132. Available at: <https://doi.org/10.3897/j.ruje.4.27741>.
124. Diaz-Serrano L., Rodríguez-Pose A. Decentralization and the Welfare State: What Do Citizens Perceive? // *Social Indicators Research*, 2015, No. 120(2), pp. 411–435. doi: 10.1007/s11205-014-0599-5.
125. Djankov S. et al. The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship // *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2010, No 2(3), pp. 31–64. doi: 10.1257/mac.2.3.31.

126. Dmitrieva T., Buriy, O. Arctic Supporting Zones: mechanisms of formation and functioning // *Regional Science Policy & Practice*. 2020. p. rsp3.12274. doi: 10.1111/rsp3.12274
127. Dong B., Torgler B. Causes of corruption: Evidence from China // *China Economic Review*, 2013, No. 26(1), pp. 152–169. doi: 10.1016/j.chieco.2012.09.005.
128. Duncan D., Peter K. S. Switching on the Lights: Do Higher Income Taxes Push Economic Activity into the Shade? // *National Tax Journal*, 2014, No 67(2), pp. 321–350. doi: 10.17310/ntj.2014.2.02.
129. Eichenberger R., Stadelmann D. How federalism protects future generations from today's public debts // *Review of Law and Economics*, 2010, pp. 395–420. doi: 10.2202/1555-5879.1539.
130. Eichler S., Hofmann M. Sovereign default risk and decentralization: Evidence for emerging markets // *European Journal of Political Economy*, 2013, 32, pp. 113–134. doi: 10.1016/j.ejpoleco.2013.06.009.
131. Escaleras M., Calcagno P. T. Does Fiscal Decentralization Affect Infrastructure Quality? An Examination of U.S. States // *Contemporary Economic Policy*, 2018, No. 36(2), pp. 410–422. doi: 10.1111/coep.12258.
132. Ezcurra R., Pascual P. Fiscal decentralization and regional disparities: Evidence from several European Union countries // *Environment and Planning A*, 2008, 40(5), pp. 1185–1201. doi: 10.1068/a39195.
133. Ezcurra R., Rodríguez-Pose A. Government quality and spatial inequality: A cross-country analysis // *Environment and Planning A*, 2014, 46(7), pp. 1732–1753. doi: 10.1068/a130046p.
134. Fiva J. H. New Evidence on the Effect of Fiscal Decentralization on the Size and Composition of Government Spending // *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 2006, No. 62(2), pp. 250–280. doi: 10.1628/001522106X120659.
135. Folster S., Henrekson M. Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics // *European Journal of Political Economy*, 1999, Vol. 15, Issue 2, June, pp. 337–358.
136. Freinkman L., Plekhanov A. Fiscal Decentralization in Rentier Regions: Evidence from Russia // *World Development*, 2009, 37(2), pp. 503–512. doi: 10.1016/j.worlddev.2008.05.010.
137. Gao S. et al. Fiscal decentralization and corporate investment: empirical evidence from China // *Journal of Economic Policy Reform*, 2019, No. 22(1), pp. 51–68. doi: 10.1080/17487870.2017.1310042.
138. Gemmell N., Kneller R., Sanz I. Fiscal decentralization and economic growth: Spending versus revenue decentralization // *Economic Inquiry*, 2013, No. 51(4), pp. 1915–1931. doi: 10.1111/j.1465-7295.2012.00508.x.
139. Gordon R.H. An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism // *Quarterly Journal of Economics*, 1983, Vol. 98, No. 4, pp. 567–586.

140. Grubert H., Mutti, J. Do taxes influence where US corporations invest? // *National Tax Journal*, 2000, No 53(4), pp. 825–840. Available at: <http://www.jstor.org/stable/41789493>.
141. Gwartney J., Lawson R., Holcombe R. *The Size and Functions of Government and Economic Growth*. Washington: Joint Economic Committee Study, 1998.
142. Harguindéguy J. B. P., Cole A., Pasquier R. The variety of decentralization indexes: A review of the literature // *Regional and Federal Studies*, 2019, doi: 10.1080/13597566.2019.1566126.
143. Hatfield J. W., Kosec K. Federal competition and economic growth // *Journal of Public Economics*, 2013, No. 97(1), pp. 144–159. doi: 10.1016/j.jpubeco.2012.08.005.
144. Hines J. R. State Fiscal Policies and Transitory Income Fluctuations // *Brookings Papers on Economic Activity*, 2010, pp. 313–350. doi: 10.1353/eca.2010.0017.
145. Hooghe L. et al. *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume I*. Oxford University Press, 2016, 704 p.
146. Inman R.P. Reviewed Work: *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance* by Wallace Oates // *National Tax Journal*, 1999, Vol. 52, No. 4, December, pp. 843–853.
147. Inman R.P., Rubinfeld D.L. Federalism. In: Bouchaert B., DeGeest G. (eds.). *The Encyclopedia of Law and Economics*. Edward Elgar and the University of Ghent Publ., 2000, pp. 661–691.
148. Jia J., Guo Q., Zhang J. Fiscal decentralization and local expenditure policy in China // *China Economic Review*, 2014, No. 28(Supplement C), pp. 107–122. doi: <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2014.01.002>.
149. Kalirajan K., Otsuka K. Fiscal Decentralization and Development Outcomes in India: An Exploratory Analysis // *World Development*, 2012, No. 40(8), pp. 1511–1521. doi: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.04.005>.
150. Kappeler A. et al. Does fiscal decentralization foster regional investment in productive infrastructure? // *European Journal of Political Economy*, 2013, No. 31(Supplement C), pp. 15–25. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2013.03.003>.
151. Kessing S. G., Konrad K. A., Kotsogiannis C. Foreign direct investment and the dark side of decentralization // *Economic Policy*, 2007, Vol. 22, No. 49, pp. 5–70. doi: 10.1111/j.1468-0327.2007.00172.x.
152. Kim J., Dougherty S. (eds.). *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*. OECD (OECD Fiscal Federalism Studies). 2018. doi: 10.1787/9789264302488-en.

153. Kyriacou A. P., Muinelo-Gallo L., Roca-Sagalés O. Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance // *Papers in Regional Science*, 2015, 94(1), pp. 89–107. doi: 10.1111/pirs.12061.
154. Kyriacou A. P., Muinelo-Gallo L., Roca-Sagalés O. Regional inequalities, fiscal decentralization and government quality // *Regional Studies*, 2017, 51(6), pp. 945–957. doi: 10.1080/00343404.2016.1150992.
155. Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H. Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014) // *Regional and Federal Studies*, 2016, 26(3), pp. 321–357. doi: 10.1080/13597566.2016.1214911.
156. Lavrov A., Litwack J. M. and Sutherland, D. Fiscal Federalism in the Russian Federation: Problems and Reform Options. IMF, 2000. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/invest/pdf/lavrov.pdf>
157. Lessmann, C. Regional inequality and decentralization: An empirical analysis // *Environment and Planning A*, 2012, 44(6), pp. 1363–1388. doi: 10.1068/a44267.
158. Liberati P., Sacchi A. Tax decentralization and local government size // *Public Choice*, 2013, 157(1–2), pp. 183–205. doi: 10.1007/s11127-012-9937-9.
159. Ligthart J. E., Van Oudheusden P. In government we trust: The role of fiscal decentralization // *European Journal of Political Economy*, 2015, 37, pp. 116–128. doi: 10.1016/j.ejpolco.2014.11.005.
160. Ligthart J. E., van Oudheusden P. The Fiscal Decentralisation and Economic Growth Nexus Revisited // *Fiscal Studies*, 2017, 38(1), pp. 141–171. doi: 10.1111/1475-5890.12099.
161. Liu L., Tan K. S. Subnational Credit Ratings: A Comparative Review // *World Bank Policy Research Working Papers*, 2009, No. 5013. doi: 10.1596/1813-9450-5013.
162. Martinez-Vazquez J., Lago-Peñas S., Sacchi A. The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey // *Journal of Economic Surveys*, 2017, No. 31(4), pp. 1095–1129. doi: 10.1111/joes.12182.
163. Matheson T. Does fiscal redistribution discourage local public investment?: Evidence from transitional Russia // *Economics of Transition*, 2005, No. 13(1), pp. 139–162. doi: 10.1111/j.1468-0351.2005.00210.x.
164. Mitze T., Matz F. Public debt and growth in German federal states: What can Europe learn? // *Journal of Policy Modeling*, 2014, No 37(2), pp. 208–228. doi: 10.1016/j.jpolmod.2015.02.003.
165. Moesen W., van Cauwenberge P. The Status of the Budget Constraint, Federalism and the Relative Size of Government: A bureaucracy approach // *Public Choice*, 2000, No. 104(3–4), pp. 207–224. doi: 10.1023/A:1005116413195.
166. Musgrave R. *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*. McGraw-Hill, 1959.

167. Neyapti B. Fiscal decentralization and deficits: International evidence // *European Journal of Political Economy*, 2010, No. 26(2), pp. 155–166 doi: 10.1016/j.ejpoleco.2010.01.001.
168. Oates W. E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism // *International Tax and Public Finance*, 2005, 12(4), pp. 349–374. doi: 10.1007/s10797-005-1619-9.
169. Oates W. On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization // *Economia delle scelte pubbliche*, 1997, 2(3), pp. 83–92.
170. Oates W.E. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization // IFIR Working Paper, 2006, No. 2006-05.
171. Pal S., Wahhaj Z. Fiscal decentralisation, local institutions and public good provision: evidence from Indonesia // *Journal of Comparative Economics*, 2017, No. 45(2), pp. 383–409. doi: 10.1016/j.jce.2016.07.004.
172. Parker E., Thornton J. Fiscal Centralisation and Decentralisation in Russia and China // *Comparative Economic Studies*, 2007, 49(4), pp. 514–542. doi: 10.1057/palgrave.ces.8100225.
173. Perez-Sebastian F., Raveh O. The Natural Resource Curse and Fiscal Decentralization // *American Journal of Agricultural Economics*, 2016, 98(1), pp. 212–230. doi: 10.1093/ajae/aav051.
174. Presbitero A. F., Sacchi A. and Zazzaro A. Property tax and fiscal discipline in OECD countries // *Economics Letters*, 2014, 124(3), pp. 428–433. doi: 10.1016/j.econlet.2014.06.027.
175. Proaño C. R., Schoder C., Semmler W. Financial stress, sovereign debt and economic activity in industrialized countries: Evidence from dynamic threshold regressions // *Journal of International Money and Finance*, 2014, No 45, pp. 17–37. doi: 10.1016/j.jimonfin.2014.02.005.
176. Pruddhome R. The Dangers of Decentralization // *The World Bank Research Observer*, 1995, Vol. 10, No. 2, pp. 201–220.
177. Puente-Ajovín M., Sanso-Navarro M. Granger causality between debt and growth: Evidence from OECD countries // *International Review of Economics and Finance*, 2015, No. 35, pp. 66–77. doi: 10.1016/j.iref.2014.09.007.
178. Pule B., Leibus I. Possibilities for reallocation of corporate income tax to local government budgets. *Economic Science for Rural Development: Finance and Taxes - New Dimensions in the Development of Society*, 2014, pp. 24–33.
179. Qian Y., Weingast B. R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives // *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11(4), pp. 83–92.
180. Rattsø J. Fiscal Adjustment under Centralized Federalism: Empirical Evaluation of the Response to Budgetary Shocks // *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 2004, 60(2), pp. 240–261. Available at: <http://www.jstor.org/stable/40913039>.

181. Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis // *Journal of Economic Geography*, 2010, 10(5), pp. 619–644. doi: 10.1093/jeg/lbp049.
182. Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries // *Journal of Economic Geography*, 2011, No. 11(4), pp. 619–643. doi: 10.1093/jeg/lbq025.
183. Rodríguez-Pose A., Krøijer A. Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe // *Growth and Change*, 2009, No. 40(3), pp. 387–417. doi: 10.1111/j.1468-2257.2009.00488.x.
184. Sacchi A., Salotti S. A. Comprehensive Analysis of Expenditure Decentralization and of the Composition of Local Public Spending // *Regional Studies*, 2016, 50(1), pp. 93–109. doi: 10.1080/00343404.2014.893387.
185. Sacchi A., Salotti S. The Effects of Fiscal Decentralization on Household Income Inequality: Some Empirical Evidence // *Spatial Economic Analysis*, 2014, No. 9(2), pp. 202–222. doi: 10.1080/17421772.2013.833343.
186. Salmon P. Decentralisation as an Incentive Scheme // *Oxford Review of Economic Policy*, 1987, Vol. 3, Issue 2, pp. 24–43.
187. Schild C. J., Wrede M. Cultural identity, mobility and decentralization // *Journal of Comparative Economics*, 2015, 43(2), pp. 323–333.
188. Schwarz P. Federalism and horizontal equity across Switzerland and Germany: a new rationale for a decentralized fiscal structure // *Constitutional Political Economy*, 2017, 28(2), pp. 97–116. doi: 10.1007/s10602-017-9234-1.
189. Shah A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In: Boadway R., Shah A. (eds.). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank, 2007, pp. 1–53.
190. Shah A. Fiscal decentralization and macroeconomic management // *International Tax and Public Finance*, 2006, pp. 437–462. doi: 10.1007/s10797-006-8948-1.
191. Sidorkin O., Vorobyev D. Political cycles and corruption in Russian regions // *European Journal of Political Economy*, 2018, No. 52, pp. 55–74.
192. Sobel R. S., Dutta N., Roy, S. Does fiscal decentralization result in a better business climate? // *Applied Economics Letters*, 2013, 20(1), pp. 84–91. doi: 10.1080/13504851.2012.657344.
193. Somin I. *Democracy and Political Ignorance: Why Smaller Government Is Smarter*. Stanford University Press, 2013.
194. Sorens J. Fiscal federalism, jurisdictional competition, and the size of government // *Constitutional Political Economy*, 2014, No. 25(4), pp. 354–375. doi: 10.1007/s10602-014-9164-0.
195. Stegarescu D. Public sector decentralisation: Measurement concepts and recent international trends // *Fiscal Studies*, 2005, 26(3), pp. 301–333. doi: 10.1111/j.1475-5890.2005.00014.x.

196. Tanzi V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects // *Proceedings of Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995. Washington, D.C.: World Bank, 1996, pp. 295–315.

197. Tanzi V., Zee H. H. Fiscal Policy and Long-Run Growth, *International Monetary Fund Staff Papers*, 1997, No. 44(2), pp. 179–209. doi: 10.2307/3867542.

198. Thiessen U. Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High-Income OECD Countries // *Fiscal Studies*. The Institute for Fiscal Studies, 2003, 24(3), pp. 237–274. doi: 10.1111/j.1475-5890.2003.tb00084.x.

199. Thornton J. Fiscal decentralization and economic growth reconsidered // *Journal of Urban Economics*, 2007, No. 61(1), pp. 64–70. doi: 10.1016/j.jue.2006.06.001.

200. Tiebout C.M. A Pure Theory of Local Expenditures // *Journal of Political Economy*, 1956, Vol. 64, No. 5, pp. 416–424.

201. Weingast B.R. Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development // *World Development*, 2014, Vol. 53, pp. 14–25.

202. Weingast B.R. Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives // *Journal of Urban Economics*, 2009, Vol. 65, Issue 3, May, pp. 279–293.

203. Xie D., Zou H. F. and Davoodi H. Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States // *Journal of Urban Economics*, 1999, 45(2), pp. 228–239. doi: 10.1006/juec.1998.2095.

204. Xu Y., Warner M. E. Does devolution crowd out development? A spatial analysis of US local government fiscal effort // *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2015, No. 48(5), pp. 871–890. doi: 10.1177/0308518X15622448.

205. Yang S.-C. S. Do Capital Income Tax Cuts Trickle Down? // *National Tax Journal*, 2007, 60(3), pp. 551–67.

206. Yang Z. Tax reform, fiscal decentralization, and regional economic growth: New evidence from China // *Economic Modelling*, 2016, 59(Supplement C), pp. 520–528.

207. Yushkov A. Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience // *Russian Journal of Economics*, 2015, No. 1(4), pp. 404–418. doi: 10.1016/j.ruje.2016.02.004.

208. Zhuravskaya E. Federalism in Russia. CEFIR / NES Working Paper series, 2010, No. 141. 21 pp. URL: <http://www.cefir.ru/index.php?l=rus&id=35&yf=2010> (дата обращения: 9.01.2020)

209. Zouhaier H., Fatma M. Debt and Economic Growth // *International Journal of Economics and Financial Issues*, 2014, No. 4(2), pp. 440–448.

Показатели

Показатель	Ед. измерения	Источник
Расходная децентрализация (<i>Рас</i>)	%	Казначейство России
Доходная децентрализация по структуре общерегиональных доходов (<i>Дох. 1</i>)	%	Казначейство России
... по структуре местных доходов (<i>Дох. 2</i>)	%	Казначейство России
Инвестиции в основной капитал, всего, без субъектов малого предпринимательства (МСП) (все инвестиции)	тыс. руб./чел.*	Росстат
Частные инвестиции, без МСП	т. р./ч.	Росстат
Частные инвестиции, с учетом МСП	т. р./ч.	Росстат †
Частные инвестиции, включая МСП, без Добыча полезных ископаемых	т. р./ч.	Росстат †
Частные инвестиции только МСП	т. р./ч.	Росстат †
Инвестиции в машины, оборудование, транспорт	т. р./ч.	Росстат
... в сельское хозяйство и обрабатывающую промышленность	т. р./ч.	Росстат
... в частные услуги (строительство, торговля, транспорт и связь)	т. р./ч.	Росстат
Инвестиции в основной капитал в государственном секторе – со стороны федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации (государственные инвестиции)	т. р./ч.	Росстат
Бюджетные инвестиции консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, коды расходов «310», «320» и «330» (инвестиции консолидированные субъекта, консолидированные региональные инвестиции)	т. р./ч.	Казначейство России
Консолидированные расходы на образование	т. р./ч.	Казначейство России
Бюджетная обеспеченность (БО) субъектов РФ	ед.	Минфин России
Доля отрасли строительства в структуре валовой добавленной стоимости (далее – ВДС)	%	Росстат
Доля отрасли Добыча полезных ископаемых в ВДС	%	Росстат
Банковское кредитование отрасли строительства	т. р./ч.	ЦБ РФ
Объем кредитов, предоставленных юридическим лицам - резидентам и индивидуальным предпринимателям в рублях, кредитными организациями данного региона	т. р./ч.	ЦБ РФ
... кредитными организациями других регионов, имеющими филиалы, расположенные в данном регионе	т. р./ч.	ЦБ РФ
Доля населения в возрасте до 17 лет и старше трудоспособного возраста в численности населения	%	Росстат
Доля занятых в неформальном секторе экономики	%	Росстат
Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума	%	Росстат
Объем долга субъекта Российской Федерации по отношению к доходам бюджета без безвозмездных поступлений, на конец года	%	Минфин России

Показатель	Ед. измерения	Источник
Доля бюджетных кредитов (на частичное покрытие дефицита) в составе долга, на конец года	%	Минфин России
Дефицит бюджета субъекта Российской Федерации по отношению к доходам без безвозмездных поступлений («-» – профицит)	%	Казначейство России
Объем расходов на обслуживание долга по отношению к расходам без учета полученных субвенций	%	Казначейство России
Объем долга муниципалитета по отношению к доходам без учета безвозмездных поступлений, конец года	%	Минфин России
Дефицит местного бюджета по отношению к доходам без учета безвозмездных поступлений («-» – профицит)	%	Казначейство России
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	т. р./ч.	Казначейство России
Дотации на сбалансированность	т. р./ч.	Казначейство России
Субсидии	т. р./ч.	Казначейство России
Субвенции	т. р./ч.	Казначейство России
Иные межбюджетные трансферты	т. р./ч.	Казначейство России
Доля расходов местных бюджетов (включая поселения) в консолидированных расходах	%	Казначейство России
Доля доходов местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (доходы бюджета субъекта РФ уменьшены на исходящие трансферты)	%	Казначейство России
Доля собственных доходов, включая дотации на выравнивание, в бюджете субъекта	%	Казначейство России
Доля собственных доходов, включая дотации на выравнивание, в местном бюджете	%	Казначейство России
Доля НДФЛ, поступающего в местный бюджет, от доходов консолидированного бюджета по НДФЛ	%	Казначейство России
Всего расходы местных бюджетов (включая поселения)	т. р./ч.	Казначейство России
Расходы местных бюджетов (включая поселения), субвенции считаются расходами бюджета-донора	т. р./ч.	Казначейство России
Доходы местных бюджетов	т. р./ч.	Казначейство России
Доходы местных бюджетов (включая поселения) в составе общих налоговых доходов, собранных в регионе	т. р./ч.	Федеральная налоговая служба
Средний денежный доход в месяц	т. р./ч.	Росстат
Коэффициент фондов	ед.	Росстат
Доля городского населения в общей численности	%	Росстат
Доля аварийного жилищного фонда в общем объеме	%	Росстат

Источник: составлено автором.

Примечание: * – далее – т. р./ч. † – Сборник «Малое и среднее предпринимательство в России». Все подушевые индикаторы скорректированы на индекс потребительских цен 2017 г. и учитывают величину индекса бюджетных расходов (для нивелирования межрегиональных различий в стоимости благ). Индекс бюджетных расходов применяется в федеральной методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Приложение Б. 1

Бюджетная децентрализация, в среднем за 2008–2017 гг.

Государство	Федеральная				Внутрирегиональная			
	Расход- ная	Ранг	Доход- ная	Ранг	Расход- ная	Ранг	Доход- ная	Ранг
Россия*	39%	12	34%	7	50%	5	18%	9
Канада*	68%	1	56%	1	31%	9	19%	7
Швейцария*	59%	2	49%	2	...	...	28%	3
Австралия*	46%	6	29%	9	25%	11	22%	5
США*	46%	7	41%	3	28%	10	...	...
Бразилия*	44%	9	33%	8	62%	2	28%	3
Бельгия*	39%	10	19%	14	33%	8	16%	11
Германия*	39%	13	35%	5	34%	7	16%	11
Австрия*	31%	18	10%	19	21%	12	18%	9
ЮАР	50%	3	16%	16	83%	1	73%	1
Корея	49%	4	22%	13	56%	4	22%	5
Швеция	49%	5	34%	6	...	...	...	...
Испания	45%	8	26%	11	36%	6	19%	7
Франция	39%	11	36%	4	62%	2	35%	2
Индонезия	38%	14	14%	18	...	...	...	...
Япония	35%	15	27%	10	...	...	...	...
Норвегия	33%	16	15%	17	...	...	...	...
Нидерланды	31%	17	9%	22	...	...	...	...
Исландия	29%	19	25%	12	...	...	...	...
Латвия	27%	20	18%	15	...	...	...	...
Румыния	26%	21	7%	26	...	...	...	...
Великобритания	26%	22	9%	23	...	...	...	...
Эстония	25%	23	6%	28	...	...	...	...
Дания	25%	24	4%	30	...	...	...	...
Литва	24%	25	3%	31	...	...	...	...
Венгрия	20%	26	10%	20	...	...	...	...
Греция	13%	27	7%	27	...	...	...	...
Израиль	13%	28	10%	21	...	...	...	...
Чили	13%	29	7%	25	...	...	...	...
Турция	11%	30	4%	29	...	...	...	...
Новая Зеландия	11%	31	9%	24	...	...	...	...

Источники: расчеты автора по данным МВФ.

Примечание: * - федеративное государство. Из числа федераций отсутствуют данные для Аргентины, Индии и Мексики. Ранг – 1-е место соответствует наибольшей децентрализации. ОЭСР (24): Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чили, Дания, Эстония, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Израиль, Япония, Корея, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания, США. G20 (4) (кроме перечисленных): Бразилия, Индонезия, Россия, ЮАР. Европейский союз (3) (кроме перечисленных): Латвия, Литва, Румыния.

Ковариаты бюджетной децентрализации

№	Показатель	Ед. измерения	Источник	Период
1	Индекс конкурентоспособности WEF (Всемирного экономического форума)	0-100, ед.	Global Competitiveness Report 2019. World Economic Forum	2017-18
2	Социальный капитал, WEF	0-100, ед.	—//—	2017-18
3	Прозрачность бюджета, WEF	0-100, ед.	—//—	2017-18
4	Государственное регулирование, WEF	0-100, ед.	—//—	2017-18
5	Уровень коррупции, WEF	0-100, ед.	—//—	2017-18
6	Развитие критического мышления в образовательном процессе, WEF	0-100, ед.	—//—	2017-18
7	Трудовая мобильность населения, WEF	0-100, ед.	—//—	2017-18
8	Отношение к предпринимательскому риску, WEF	0-100, ед.	—//—	2017-18
9	Индекс Doing Business	0-100, ед.	World Bank (Doing Business)	2016-18
10	Контроль коррупции, группа WGI – от -2,5 до 2,5 Worldwide Governance Indicators (World Bank)	от -2,5 до 2,5	World Bank (Environment Social and Governance)	2008-17
11	Эффективность государства, WGI	от -2,5 до 2,5	—//—	2008-17
12	Политическая стабильность, WGI	от -2,5 до 2,5	—//—	2008-17
13	Качество госрегулирования, WGI	от -2,5 до 2,5	—//—	2008-17
14	Верховенство закона, WGI	от -2,5 до 2,5	—//—	2008-17
15	Подотчетность власти, WGI	от -2,5 до 2,5	—//—	2008-17
16	Индекс человеческого капитала	0-1, ед.	World Bank (Human Capital Index)	2017
17	Число убийств †	ед. на 100 тыс. чел.	World Bank (Sustainable Development Goals)	2008-17
18	Смертность детей в возрасте до 5 лет †	ед. на 1000 чел.	—//—	2008-18
19	Число самоубийств †	ед. на 100 тыс. чел.	—//—	2010, 2015-16

Источники: составлено автором.

Примечание: † - показатель, который «чем меньше, тем лучше».

Приложение В. 1

Инструментальные переменные бюджетной децентрализации

Показатель	Рас	Дох. 1	Дох. 2
Свободный член	-0,03***	-0,1***	-0,07***
Доля расходов местных бюджетов (включая поселения) в консолидированных расходах, %	0,40***	-0,30***	-
Доля доходов местных бюджетов в консолидированных доходах (доходы субъекта уменьшены на исходящие трансферты), %	0,30***	1,00***	-
Доля собственных доходов, включая дотации на выравнивание, в бюджете субъекта, %	-	-0,03***	-
Доля собственных доходов, включая дотации на выравнивание, в местном бюджете, %	-	0,10***	0,60***
Доля НДФЛ местного бюджета от консолидированных доходов по данному налогу, %	-	0,10***	-
Всего расходы местных бюджетов (включая поселения), т. р./ч.	0,00***	0,00***	-
Расходы местных бюджетов (включая поселения), субвенции считаются расходами субъекта, т. р./ч.	0,01***	0,01***	-
Доходы местных бюджетов, т. р./ч.	-0,01***	-0,01***	-
Доходы местных бюджетов (включая поселения) в составе общих налоговых доходов, собранных в регионе, т. р./ч.	-	-0,00***	0,00***
Средний денежный доход в месяц, т. р./ч.	-	-0,00***	-
Коэффициент фондов, ед.	-	0,00***	-
Доля городского населения, %	0,04***	0,10***	0,10***
Доля аварийного жилищного фонда, %	-	-0,10**	-0,60***
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, %	-	-0,10**	0,20***
R ² adjusted	0,93	0,91	0,77
Кол-во наблюдений	550	550	550

Источник: составлено и рассчитано автором.

Примечание: техника оценки – простой МНК. Период оценки: 2009–2016 гг. Показаны только статистически значимые коэффициенты. Уровень значимости: * – коэффициенты, значимые на уровне 10%; ** – на уровне 5%; *** – на уровне 1%.

Оценки коэффициентов регрессии: виды инвестиций, кроме частных

Показатель	Все инвестиции		Индекс всех инвестиций		Государственные (за 2009–2019 гг.)		Консолидированные субъекта РФ (за 2009–2019 гг.)	
	Рас	Дох. 1 ‡	Рас (IV)	Дох. 1 (IV)	Рас	Дох. 1	Рас	Дох. 1
Свободный член	3,2	3,6	2,8	...	4,1	4,1	3,5	3,1
DEC	2,8	1,5	-7,8	-1,9	-1,0	-1,1	-0,5	-0,02
(DEC) ²	-4,2	-2,5	10,9	2,8	-	-	-	-
Консолидированные расходы на образование	0,03***	0,04***	0,01***	0,01***	0,03***	0,03***	0,04***	0,04***
Бюджетная обеспеченность	0,6***	0,5***	0,2***	0,2***	0,1**	0,1**	0,2***	0,2***
Доля отрасли строительства в ВДС	7,1***	7,9***	3,8***	3,9***	6,5***	6,3***	3,9***	4,0***
Доля отрасли Добыча полезных ископаемых в ВДС	0,7***	0,8***	0,4***	0,4***	-1,1***	-1,0***	0,2	0,2
Банковское кредитование строительства	0,01***	0,6	0,00*	0,00**	-0,0	-0,0	0,0***	0,0***
Объем кредитов от кредитных организаций данного региона	0,00*	0,00***	0,0	0,00*	0,0	0,0	0,0***	0,0***
Объем кредитов от филиалов кредитных организаций других регионов	0,00***	0,0	0,00***	0,00***	0,0**	0,0***	0,0***	0,0**
Доля населения до 17 лет и старше трудоспособного возраста	-1,8***	0,00***	-0,6**	-0,5**	-5,0***	-5,2***	-7,3***	-6,9***
Доля занятых в неформальном секторе	-0,4	-1,7***	-0,5***	-0,4***	1,0***	1,1***	1,1***	1,3***
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума	-1,6***	-0,6***	-0,5	-0,4**	-1,1***	-1,1***	1,3***	1,4***
Инвестиции, (t-1), LN	-	-1,9***	-0,3***	-0,3***	-	-	-	-
R ² adjusted	0,83	0,81	0,24	0,31	0,44	0,44	0,41	0,41
Наблюдений	412	550	550	550	795	795	795	795

Примечание: простой метод наименьших квадратов. Для DEC и свободного члена – только значимые коэффициенты. * – коэффициенты, значимые на уровне 10%; ** – на уровне 5%; *** – на уровне 1%. (IV) – применяются инструментальные переменные. ‡ – на основе номинальных значений общих инвестиций (базовые расчеты ведутся по трехлетней скользящей средней инвестиций по видам).

Оценки коэффициентов регрессии: частные инвестиции

Показатель	Рас						Дох. 1											
	Частные инвестиции			...с учетом МСП...			...но без «Добыча полезных ископаемых»			Частные инвестиции			...с учетом МСП...			...но без «Добыча полезных ископаемых»		
	2009-2016	2009-2019	2009-2016 (IV)	2009-2016	2009-2019	2009-2016 (IV)	2009-2016	2009-2019	2009-2016	2009-2019	2009-2016	2009-2019	2009-2016	2009-2019	2009-2016 (IV)	2009-2016	2009-2019	2009-2016 (IV)
Свободный член	0,3	-	-0,9	0,2	-	-0,5	0,8	-	-1,0	2,3	-	-0,5	2,4	0,8	-	-0,4	-	-
DEC	17,7	9,8	7,3	18,7	6,8	5,8	12,2	7,8	6,6	8,3	7,6	6,7	7,0	5,1	5,2	23,8	5,3	5,8
стандарт. ошибка	3,2	1,1	0,5	6,1	1,0	0,5	4,8	1,2	0,5	1,5	1,2	0,5	5,0	1,1	0,5	7,2	1,2	0,5
t-value	5,6	8,9	15,5	...	6,7	13,0	...	6,6	12,6	5,6	6,6	13,7	...	4,9	11,5	...	4,4	11,0
(DEC) ²	-25,4	-12,5	-	-26,2	-8,5	-	-16,8	-9,4	-	-12,6	-10,5	-	-10,5	-7,1	-	-36,5	-6,7	-
стандарт. ошибка	4,6	1,6	-	8,7	1,5	-	6,6	1,7	-	2,3	1,9	-	7,5	1,7	-	11,4	2,0	-
t-value	-5,5	-7,8	-	...	-5,7	-	...	-5,5	-	-5,4	-5,7	-	...	-4,2	-	...	-3,4	-
DEC*BO	-	-	-8,9	-	-	-7,0	-	-7,5	-	-	-	-7,5	-	-	-6,0	-	-	-6,4
Оптимум	34,8-	39,4-	-	46,0-	40,0-	-	47,0-	41,1-	-	32,7-	35,8-	-	50,0-	36,3-	-	43,0-	39,4-	-
(диапазон), %	35,0	39,6		47,0	40,2		48,0	41,4		33,0	36,0		51,0	36,6		44,0	39,8	
Оптимум (точная оценка), %	34,9	39,4	-	...	40,0	-	...	41,4	-	32,8	35,8	-	...	36,3	-	...	39,4	-
R ² adjusted	0,77	0,72	0,76	0,71	0,72	0,75	0,60	0,63	0,67	0,76	0,70	0,75	0,70	0,71	0,74	0,51	0,62	0,66
Наблюдений	412	795	795	410	792	792	410	792	792	412	795	795	410	792	792	410	792	792

Примечание: простой метод наименьших квадратов. Показаны только значимые коэффициенты. Уровень значимости: * – коэффициенты, значимые на уровне 10%; ** – на уровне 5%; *** – на уровне 1%. (IV) – показывает, что для данной модели применяются инструментальные переменные. Коэффициенты для вспомогательных показателей не показаны.

Оценки коэффициентов регрессии: частные инвестиции, ресурсные регионы России

Показатель	Рас						Дох.1											
	Частные с учетом МСП...			...но без «Добыча полезных ископаемых»...			...панель, с фиксированными эффектами региона			Частные с учетом МСП...			...но без «Добыча полезных ископаемых»...			... панель, с фиксированными эффектами региона		
	2009-2016	2009-2019		2009-2016	2009-2019		2009-2019	2009-2016		2009-2016	2009-2019		2009-2016 (IV)	2009-2019		2009-2019		
Свободный член	-0,5	-1,8	-	-1,0	-	-	-	-0,4	-1,4	-	-2,5	-	-	-	-	-	-	
DEC	11,2	0	3,2	11,9	0,7	4,6	1,7	10,3	0	4,2	23,4	1,1	5,3	0	-	-	-	
стандарт. ошибка	3,1	-	0,9	3,2	0,6	1,1	0,9	2,5	-	1,0	4,7	0,6	1,3	-	-	-	-	
t-value	3,7	-	3,7	3,7	1,3	4,2	1,8	4,1	-	4,1	5,0	1,8	4,1	-	-	-	-	
(DEC) ²	-12,0	-	-	-12,8	-	-	-	-10,2	-	-	-26,7	-	-	-	-	-	-	
стандарт. ошибка	3,9	-	-	4,7	-	-	-	3,0	-	-	5,8	-	-	-	-	-	-	
t-value	-3,1	-	-	-2,7	-	-	-	-3,4	-	-	-4,6	-	-	-	-	-	-	
DEC*BO	-	-	-3,9	-	-	-4,8	-3,6	-	-	-6,0	-	-	-5,7	-3,5	-	-	-	
Оптимум (диапазон), %	46,8-46,8	-	-	46,6-47,4	-	-	-	50,1-50,2	-	-	43,7-43,9	-	-	-	-	-	-	
Оптимум (точечная оценка), %	46,8	-	-	46,7	-	-	-	50,1	-	-	43,7	-	-	-	-	-	-	
R ² adjusted	0,87	0,90	0,91	0,67	0,76	0,79	0,26	0,90	0,89	0,92	0,75	0,76	0,79	0,28	-	-	-	
Наблюдений	49	114	114	49	114	114	114	49	114	114	49	114	114	114	114	114	114	

Примечание: простой метод наименьших квадратов. Показаны только значимые коэффициенты. Уровень значимости: * – коэффициенты, значимые на уровне 10%; ** – на уровне 5%; *** – на уровне 1%. (IV) – показывает, что для данной модели применяются инструментальные переменные. Коэффициенты для вспомогательных показателей не показаны.

Оценки коэффициентов регрессии: частные инвестиции ТОЛЬКО малого и среднего предпринимательства, по данным за 2009–2019 гг.

Показатель	Рас			Дох.1		
	Россия в целом	Ресурсы регионы...	...панель, с фиксирован- ными эффектами региона	Россия в целом	Ресурсы регионы...	... панель, с фиксирован- ными эффектами региона
Свободный член	-6,9	-7,3	...	-13,4	-	...
DEC	5,8	3,3	0	7,2	16,7	...
стандарт. ошибка	2,8	1,3	-	2,2	5,4	...
t-value	2,1	2,5	-	3,2	3,1	...
(DEC) ²	-7,8	-	-	-	-22,8	...
стандарт. ошибка	4,1	-	-	-	7,3	...
t-value	-1,9	-	-	-	-3,1	...
DEC*BO	-	-3,3	...	-6,9	-	...
Оптимум (диапазон), %	36,5- 37,4	-	-	-	36,6-36,6	...
Оптимум (точечная оценка), %	37,3	-	-	-	36,6	...
R ² adjusted	0,34	0,34	0,61	0,63	0,47	0,34
Наблюдений	792	792	114	114	114	792

Примечание: простой метод наименьших квадратов. Показаны только значимые коэффициенты. Уровень значимости: * – коэффициенты, значимые на уровне 10%; ** – на уровне 5%; *** – на уровне 1%. Коэффициенты для вспомогательных показателей не показаны.

Оценки коэффициентов регрессии: частные инвестиции по видам, по данным за 2009–2019 гг.

Показатель	Рас				Дох.1			
	В машины, оборудование, транспорт	В с/х и обрабатывающую промышленность	В частные услуги...	... панель, с фиксированными эффектами региона	В машины, оборудование, транспорт	В с/х и обрабатывающую промышленность	В частные услуги...	...панель, с фиксированными эффектами региона
Свободный член	2,1	1,5	-	-1,1	-	2,5	1,8	-
DEC	3,3	4,0	5,0	5,2	0	2,1	3,7	0
стандарт. ошибка	0,9	0,4	2,4	1,1	1,6	0,7	0,4	-
t-value	3,6	9,7	1,7	4,6	4,9	7,2	2,2	8,9
(DEC) ²	-3,6	-	-5,0	-	-9,5	-	-2,2	-
стандарт. ошибка	1,3	-	3,5	-	2,3	-	1,5	-
t-value	-2,7	-	-1,4	-	-4,1	-	-1,5	-
DEC*BO	-	-5,2	-	-7,3	-	-5,1	-	-
Оптимум	46,1-	-	39,1-	-	40,5-	-	45,1-	-
(диапазон), %	46,1	39,8	40,9	45,8	45,8	38,7	38,5-	-
Оптимум (точечная оценка), %	46,1	-	39,7	-	40,5	-	45,8	-
R ² adjusted	0,68	0,70	0,59	0,60	0,46	0,47	0,67	0,70
Наблюдений	795	795	789	789	783	783	795	789

Примечание: простой метод наименьших квадратов. Показаны только значимые коэффициенты. Уровень значимости: * – коэффициенты, значимые на уровне 10%; ** – на уровне 5%; *** – на уровне 1%. Частные услуги – строительство, торговля, транспорт и связь. † - панельная регрессия с фиксированными эффектами региона. Коэффициенты для вспомогательных показателей не показаны.

Зависимость внутрирегиональной децентрализации от федеральных трансфертов

Показатель / Вид, период	Все регионы (2015-2018 гг.)				Регионы – миним. долг (2011-2018 гг.)				Регионы – максимальный долг (2011-2018 гг.)			
	Дох. 1	Дох. 2 †	Рас †	Дох. 1 †	Рас	Дох. 1 †	Дох. 2	Рас	Дох. 1 †	Дох. 2	Рас	Дох. 2
Свободный член	-0,3***	-0,1	-0,2*	-0,2*	-0,1	-0,2*	-0,2*	-0,1	-0,5***	-0,2*	-0,1	-0,5***
Дотации на выравнивание	0,2**	0,2*	-	-0,3**	-	-0,3**	-	-	0,3***	-	-	0,3***
Дотации на сбалансированность	-	-	-	0,5**	0,4*	-	-	-	-	-	-	-
Субсидии	-	0,2*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2**
Субвенции	-	-	-0,5***	-0,5***	-0,5**	-0,5**	-	0,2*	0,3***	-0,3***	-	-0,3***
Доля расходов местных бюджетов (вкл. поселения) в консолидированных расходах	-	-	1,0***	-	1,2***	-	-	1,2***	-	-	-	-
Расходы местных бюджетов (вкл. поселения), субвенции - расходы донора	-	-	0,9***	0,7**	0,8***	0,8***	-	0,8***	0,8***	-	-	0,8***
Всего расходы местных бюджетов (вкл. поселения)	-0,3*	-	-1,0***	-	-0,9***	-	-	-0,9***	-1,2***	-	-	-1,2***
Доля собственных доходов, вкл. дотации на выравнивание, в местном бюджете	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,3**	0,3***	-	-0,3**
Доля доходов местных бюджетов в консолидированных доходах (доходы субъекта уменьшены на исходящие трансферты)	0,3***	-	-0,6***	0,4***	-0,8***	0,4***	-	-0,8***	0,5***	-	-	-
Доходы местных бюджетов	-	-	-	-1,0***	-	-	-	-	-	-	-	-
Доля НДС/Пл, поступающего в местный бюджет, от консолидированных доходов по данному налогу	-	-	-	0,3*	-	-	-	-	-	-	-	-
Доходы местных бюджетов (включая поселения) в составе общих налоговых доходов, собранных в регионе	0,4**	-	-	0,3*	-	0,3*	-	-	0,6***	-	-	-
Средний денежный доход в месяц	-	-0,2**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Доля городского населения	-	-0,2**	-	-0,3**	-0,2**	-0,3**	-	-0,2**	-	-	-	-0,2**
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума	-	-	-	0,3*	-	0,3*	-	-	-	-	-	-
R ² Pseudo McFadden	0,03	0,03	0,11	0,08	0,09	0,08	0,09	0,09	0,09	0,05	0,09	0,05
Наблюдений	324	324	256	256	392	256	392	392	392	392	392	392

Примечание: пробит-регрессия. Уровень значимости: * – коэффициенты, значимые на уровне 10%, ** – на уровне 5%, *** – на уровне 1%, † – модели, которые участвуют в прогнозировании желаемых объемов федеральных трансфертов в целях роста внутрирегиональной децентрализации.

Оглавление

Введение	3
1. Теоретико-методологические основы бюджетной децентрализации	8
1.1 Потенциал и ограничения бюджетной децентрализации	8
1.2 Показатели бюджетной децентрализации	18
1.3 Бюджетная децентрализация и инвестиции	30
2. Анализ зависимости инвестиций от внутрирегиональной бюджетной децентрализации	49
2.1 Основные тенденции межбюджетных отношений в России	49
2.2 Оптимальная бюджетная децентрализация в регионах России	71
2.3 Оценка оптимальной бюджетной децентрализации для ресурсных регионов	89
3. Влияние федеральной политики на уровень внутрирегиональной бюджетной децентрализации	100
3.1 Федеральная политика межбюджетных отношений	100
3.2 Фактор государственного долга региона	119
3.3 Зависимость децентрализации от видов федеральных трансфертов	127
Заключение	138
Список использованной литературы и источников	141
Приложения	156

Научное издание

Евгений Николаевич Тимушев

**Внутрирегиональная бюджетная децентрализация и
инвестиции в регионах России**

Рекомендовано к изданию Ученым советом
Института социально-экономических и энергетических проблем
Севера ФИЦ Коми НЦ УрО РАН

Ответственный редактор А.К. Моисеев
Оригинал-макет – Е.Н. Тимушев

Компьютерный набор. Подписано в печать 03.08.2022
Формат 60х84/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл.-печ. л. 9,02 Уч.-изд. л. 7,40
Тираж 300. Заказ № 2996

Отпечатано в типографии ООО «Принт».
426034, г. Ижевск, Тимирязева, 5.