

СНИЖЕНИЕ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ И ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Анализ расходов консолидированного бюджета Республики Коми

Евгений ТИМУШЕВ*

*Младший научный сотрудник, Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук, лаборатория финансово-экономических проблем (167982, Республика Коми, Сыктывкар, ул. Коммунистическая, д. 26).
E-mail: evgeny_timushev@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются расходы консолидированного бюджета Республики Коми. Для анализа были использованы концепция производительных расходов, рекомендация сохранения баланса между текущими и капитальными расходами и требования самостоятельности и четкого разграничения полномочий для многоуровневых бюджетных систем. Показано, что с 2012 года при снижении темпов роста реальных расходов происходит увеличение дефицита республиканского бюджета Республики Коми, сопровождающееся централизацией бюджетных средств и снижением самостоятельности местных бюджетов. Наблюдается тенденция повышения текущих социальных расходов в ущерб капитальным вложениям. Фиксируемый рост производительных расходов вызван увеличением финансирования сферы образования, однако централизация, начинающееся снижение расходов на экономическую инфраструктуру, рост дефицита и долга, уменьшение самостоятельности бюджетов вызывают сомнения в способности налогово-бюджетной политики стимулировать устойчивый экономический рост.

Ключевые слова: консолидированный бюджет, Республика Коми, расходы, производительные расходы.

JEL: H72, H77.

Оικονομία • Πολιτικά

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

Экономика российского севера, в том числе Республики Коми (далее — РК), в настоящее время характеризуется такими негативными явлениями, как замедление темпов экономического роста, неустойчивость инвестиций, увеличение инфляции и несбалансированности бюджетной системы [Гаджиев, Акопов, 2014. С. 13–14]. Рост несбалансированности бюджетной системы означает увеличение риска потери финансовой устойчивости, что угрожает выполнению важнейших функций бюджета. Необходимость поиска ответов на вызовы, стоящие перед бюджетной системой РК, с позиции теории бюджетного федерализма, специфики современного этапа развития экономики, практики распределения расходных полномочий и построения межбюджетных отношений обусловили актуальность исследования динамики и структуры расходов консолидированного бюджета РК.

1. Бюджетная система в экономике, богатой природными ресурсами

Все три задачи государства (макроэкономическая стабильность, перераспределение доходов и экономическая эффективность) [Oates,

1968. Р. 37, 47, 52, 54]¹ можно объединить в таком наиболее широком понятии, как «предоставление общественных благ» (материальных товаров и услуг)². В силу свойств таких благ необходимый объем их производства может быть реализован только путем создания института с монополией на принуждение — государства [Якобсон, 2000. С. 14, 15; Волков. 2010. С. 5] (без него люди не заинтересованы раскрыть свои предпочтения [Samuelson, 1954. Р. 388, 389]). Такие явления, как монополизм, информационная асимметрия, внешние эффекты [Якобсон, 2000. С. 16], неполные рынки и макроэкономическое неравновесие [Стиглиц, 1997. С. 76–84], также требуют создания механизмов их устранения или корректировки, которые можно идентифицировать как виды общественных благ.

Широко распространено мнение, что существуют механизмы, в силу которых ресурсное изобилие экономики тормозит рост, а богатые ресурсами страны развиваются менее успешно, чем бедные [Полтерович и др., 2007. С. 12; Гуриев и др., 2010. С. 9]. В то же время для северных регионов природные ресурсы — главный фактор освоения территорий. Задачей государственной политики здесь является пространственное и институциональное регулирование эффективного использования природных ресурсов [Дмитриева, Лаженцев, 2004. С. 53].

С точки зрения долгосрочных целей социально-экономического развития РФ доминирующая роль в структуре экономики нефтегазового сектора (и прочих секторов, состояние которых крайне чувствительно к факторам внешней конъюнктуры) требует адекватной налогово-бюджетной политики, компенсирующей негативное влияние макроэкономических факторов («голландская болезнь») и факторов институциональной сферы («ресурсное проклятие») [Стародубровский, 2007³; Кнобель, 2013]. Налогово-бюджетная политика должна предусматривать меры по поддержанию конкурентоспособности торгуемых секторов экономики [Кнобель, 2013. С. 32] и снижать высокие риски резкого ухудшения макроэкономической ситуации. В области бюджетной политики требуется поддерживать сбалансированность бюджетной системы, тем самым снижая риски непредсказуемой динамики экспортных доходов [Кнобель, Соколов, 2012. С. 23] и обеспечивая повышение суверенных и корпоративных кредитных рейтингов, снижение стоимости заимствований [Кудрин, Гурвич, 2014. С. 8]. Низкое долговое бремя благоприятно воздействует на экономический рост и снижает неопределенность [Reinhart et al., 2012. Р. 73, 84], а также позволяет прибегнуть к заимствованиям без роста рисков для финансовой устойчивости в случае масштабного кризиса. Дополнительные доходы бюджета могут быть направлены на финансирование структурных изменений в предоставлении

¹ Классик теории публичных финансов Ричард Масгрейв был первым, кто предложил рассматривать функции государства с позиции разделения их на три указанные составляющие. Соответственно, и бюджет государства предлагалось анализировать с точки зрения решения задач размещения ресурсов, их распределения и стабилизации общей экономической ситуации. См.: [Блауг, 2008. С. 180].

² Обзор классиков теории бюджетного федерализма и оригинальный подход к данной теме представлен в: [Рубинштейн, 2007].

³ В этой работе предлагается исчерпывающий перечень долгосрочных целей социально-экономического развития РФ (С. 173–174).

общественных благ (использование механизма нормативно-подушевого финансирования, независимой системы оценки качества работы)⁴, в совокупности представляющее собой «инвестирование в институциональные изменения» [Ясин, 2007. С. 28].

2. Зависимость налогово-бюджетной политики от внешних факторов

В последнее время высказывается мнение о продолжении роста финансового рычага в мировой экономике и об угрозе нового финансового кризиса, источником которого, в отличие от кризиса 2008 года, могут стать развивающиеся экономики [Buttiglione et al., 2014. P. 65, 75, 83]. Комплекс внешних факторов стабилизировал на низком уровне мировые цены на продукцию экспортных отраслей российской экономики. Снижение роли экспорта, в частности нефтегазового, в формировании налоговых доходов бюджетной системы РФ заметно уже с конца 2000-х годов [Эволюция бюджетной..., 2010. С. 56]; сохранение и стабилизация негативных условий мировой торговли не только будет влиять на финансовую сферу и реальный сектор в целом [Идрисов и др., 2015. С. 20], но и повысит риск неисполнения прежнего объема расходных обязательств.

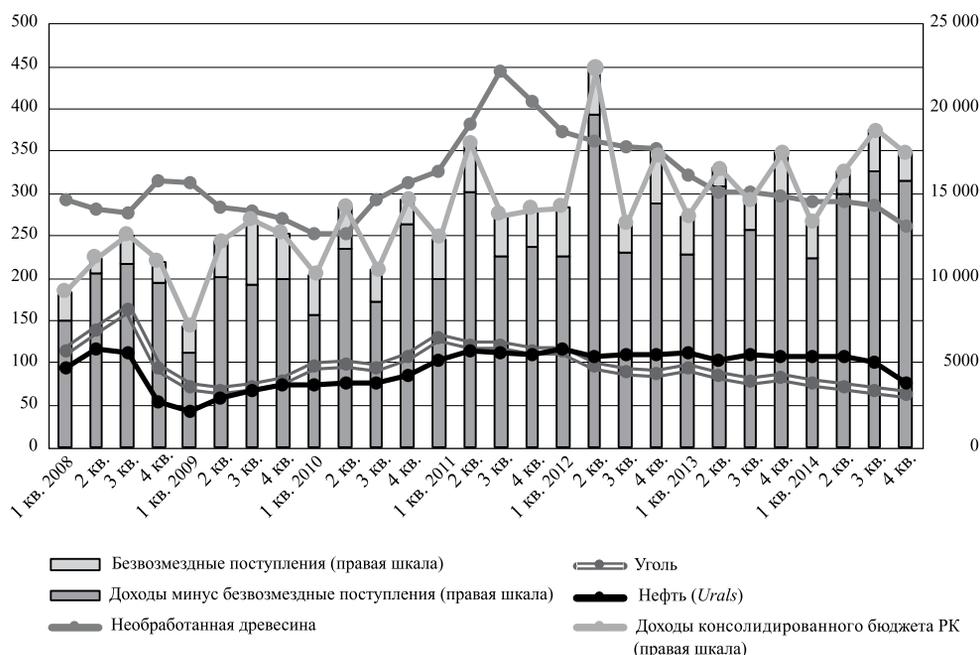
Значимость условий торговли для налогово-бюджетной политики сохраняется и на региональном уровне (рис. 1). Номинальные доходы консолидированного бюджета РК с некоторым лагом повторяют динамику цен на экспортные товары, важные для данной территории (в РК это нефть, уголь, древесина). Рост доходов в конце 2014 года, вероятно, целиком обусловлен девальвацией обменного курса рубля.

На динамику доходов влияет и политика предоставления федеральных трансфертов, которая сама зависит от внешних условий. Так, установление лимита общего объема Фонда финансовой поддержки связано с требованием снижения зависимости федерального бюджета от нефтегазовых доходов [Силуанов, 2011].

3. Бюджет как инструмент создания условий устойчивого долгосрочного роста

Дальнейшее исследование исходит из того, что в текущей макроэкономической ситуации ни меры непосредственно бюджетной (со стороны расходов), ни меры денежно-кредитной политики не эффективны [Идрисов, Синельников-Мурылев, 2014. С. 9, 10]. По мнению автора, государство может влиять лишь на структурную составляющую роста — через повышение производительности факторов производства, в том числе за счет реформы рынков труда и капитала, финансового обеспечения этих реформ через налогово-бюджетную политику. Инструментарий для анализа соответст-

⁴ О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597. Пп. «и», «к», пункт 1.



Примечание: необработанная древесина — ‘Logs, Malaysia’, долл./куб. м; уголь — ‘Coal, Australia’, долл./метрическая тонна; нефть — средний уровень цен нефти сорта *Urals* на средиземноморском и роттердамском рынках нефтяного сырья.

Источники: Commodity Market Review (с 2013 года — Commodity Market Outlook), World Bank; ежемесячные письма ФНС РФ «О данных, необходимых для исчисления НДС в отношении нефти»; Минфин РК.

Рис. 1. **Квартальные доходы консолидированного бюджета РК** (млрд руб., правая шкала), **цены на древесину, уголь и нефть** (долл. за единицу, левая шкала)

вующих мер, предпринимаемых со стороны органов власти, предоставляет концепция производительных расходов. Согласно данной концепции параметры расходов бюджета способны оказывать долгосрочное влияние на перспективы экономического роста, так как элементы расходов становятся элементами частной производственной функции [Идрисов, Синельников-Мурылев, 2013. С. 44; Varro, 1990; Kneller et al., 1999. P. 171, 173].

В указанной концепции компоненты государственных расходов разделяются на две категории: производительные и непроизводительные [Идрисов, Синельников-Мурылев, 2013. С. 44; Кнобель, Чокхаев, 2015; Chu et al., 1995]. Производительные расходы (это в первую очередь расходы на социальную сферу) воздействуют на экономический рост напрямую или опосредованно, через увеличение запасов факторов производства (физический и человеческий капитал) и совокупной факторной производительности. Непроизводительные расходы (общегосударственные, расходы на безопасность) необходимы до определенного уровня, после которого они не оказывают положительного влияния на производство и отвлекают ресурсы.

С точки зрения стимулирования роста также важен баланс между текущими и капитальными расходами бюджета [Chu et al., 1995. P. 3; Global prospects., 2014. P. 10–12].

Выбор параметров расходов не должен негативно влиять на такие макроэкономические показатели, как долг и инфляция [Chu et al., 1995. P. 4–6]. В некоторых работах (например, в: [Baldacci et al., 2004. P. 3, 14, 15, 26]) также утверждается, что рост инфляции и бюджетного дефицита, снижение качества госуправления способны элиминировать изначальное положительное влияние расходов на развитие человеческого капитала (образование, здравоохранение).

Связь бюджетных расходов и экономической динамики анализируется с помощью сложных расчетов величин фискальных мультипликаторов (например: [Власов, Пономаренко, 2010; Bose et al., 2003; Easterly, Rebelo, 1993]). В частности, были найдены значения фискальных мультипликаторов для расходов бюджета расширенного правительства РФ в целом и по отдельным статьям в 2000–2010 годах [Иванова, Каменских, 2011].

4. Разграничение производительных расходов по уровням бюджетной системы РФ

При изучении производительных расходов в бюджетной системе РФ следует учитывать то, что основные полномочия этой сферы не имеют четко закрепленных уровней (бюджетов) реализации. Так, например, финансирование образования не распределено между бюджетами субъекта РФ и городов/районов (табл. 1). Будучи полномочиями субъекта РФ⁵, данные обязательства принадлежат также бюджетам городов и районов⁶. Это способствует, в частности, тому, что региональный бюджет вынужден создавать большой объем субвенций нижестоящим бюджетам. Более того, сфера образования принадлежит к тем полномочиям, которые, будучи собственными полномочиями субъекта РФ в сфере совместного ведения с Федерацией, могут не только контролироваться, но и регламентироваться (в частности, по объему ассигнований) федеральными органами власти⁷. Ситуация, когда федеральный бюджет имеет право распоряжаться собственными доходами бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, негативно влияет на самостоятельность данных бюджетов, что может привести к неэффективным расходам. Это нивелирует тот положительный эффект производительных расходов, который те могли бы создать. Четкое разграничение полномочий и ответственности между органами власти разных уровней по осуществлению бюджетных расходов (то есть разграничение расходных полномочий) — базовый элемент системы межбюджетных отношений⁸.

⁵ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 23.06.2016). Пп. 13, п. 2, ст. 26.3.

⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.06.2016). Пп. 11, п. 1, статья 15; пп. 13, п. 1, ст. 16.

⁷ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 23.06.2016). Пп. 2, 9, 13, 21 и 37, п. 2, п. 4, ст. 26.3.

⁸ О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 (ред. от 06.02.2004). Раздел 4.

Т а б л и ц а 1

Распределение части расходных полномочий по уровням бюджетной системы РФ

Полномочие	Бюджет субъекта РФ	Бюджеты городов и районов	Бюджеты поселений
Национальная экономика			
Другие вопросы			
малый и средний бизнес	создание условий для развития	создание условий для развития	создание условий для развития
развитие туризма	создание условий	создание условий	создание условий
Жилищно-коммунальное хозяйство			
Коммунальное хозяйство	энергосбережение и повышение энергетической эффективности	электроснабжение	электроснабжение
		газоснабжение	газоснабжение
Образование			
	дошкольное образование	дошкольное образование	
	общее образование	общее образование	
	работа с детьми и молодежью	работа с детьми и молодежью	работа с детьми и молодежью

Источник: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 23.06.2016); Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.06.2016).

Кроме сферы образования и в других статьях производительных расходов отсутствует единоличный исполнитель публичных обязательств (поддержка малого бизнеса и развитие туризма, вопросы электроснабжения и газоснабжения) (см. табл. 1).

5. Динамика и структура расходов консолидированного бюджета Республики Коми. Централизация бюджетных средств

Бюджеты субъектов РФ несут большое бремя расходов на социальную сферу. Так, они осуществляют 8 из 21% ВВП расходов бюджетной системы на шесть статей социальных расходов, при этом 6 из 9% таких расходов без учета статьи «Социальная политика» (по данной статье финансируется в том числе трансферт федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда) [Алаев и др., 2015. С. 66, 74–75]. Однако в последние годы на данном уровне бюджетной системы РФ усилились риски разбалансированности [Алаев и др., 2015. С. 81–82], что опасно с точки зрения потери финансовой устойчивости. Например, в РК государственный долг республиканского бюджета на начало 2016 года составлял 36 млрд руб. (72% собственных доходов⁹), при этом дефицит в 2014 и 2015 годах составил 22 и 16% от величины соб-

⁹ Совокупных доходов за вычетом безвозмездных поступлений.

ственных доходов соответственно¹⁰, то есть республиканский бюджет РК формально превышал норматив по годовому дефициту, установленный бюджетным законодательством РФ (15%)¹¹. При превышении данного порога у Минфина РФ есть право приостановить или сократить объем выделяемых трансфертов (кроме субвенций)¹². В то же время еще на начало 2011 года государственный долг республиканского бюджета РК составлял всего 16% собственных доходов (около 5 млрд руб.).

На протяжении 2006–2015 годов динамика расходов консолидированного бюджета РК характеризовалась ростом (рис. 2). За рассматриваемый период рост в абсолютном реальном выражении составил 9,6 млрд руб. (в ценах 2015 года). За 2006–2015 годы в динамике расходов можно выделить четыре периода: *роста* (2006–2008), *первого падения* (2008–2010), *восстановления* (2010–2012), *стагнации и падения* (2012–2015).

Анализ динамики расходов бюджетов бюджетной системы РК за вычетом трансфертов (кроме субвенций)¹³ (рис. 3) позволяет оценить степень централизации бюджетных средств в бюджетной системе республики. В соответствии с вышеприведенной периодизацией в 2006–2008 годах темпы роста реальных расходов всех трех уровней бюджетной системы РК (республиканский бюджет, бюджеты городов и районов и бюджеты поселений) были примерно одинаковыми. Однако если в 2008–2010 годах наблюдался спад расходов на всех уровнях, то в 2010–2012 годах следующий этап роста реальных расходов привел, во-первых, к падению расходов у поселений (в 2012 году), а во-вторых, к стагнации расходов городов и районов.

На рис. 3 отчетливо видно, что для местных бюджетов РК (городов, районов и поселений) рост реальных расходов в 2006–2008 годах был полностью компенсирован их падением в кризисный период 2008–2010 годов, в то время как республиканский бюджет (и консолидированный) по итогам 2010 года осуществил заметно больше расходов, чем в 2006 году. В период 2010–2012 годов эта тенденция сохранялась. Таким образом, уже по результатам 2008–2012 годов можно заметить тенденцию централизации расходов бюджетной системы республики.

Тенденция централизации расходов сохранялась и в 2012–2015 годах, несмотря на небольшой рост расходов городов и районов в 2013 году (он был обеспечен дотациями на сбалансированность местных бюджетов, носящими по сути целевой характер (рост текущих расходов на социальную сферу)).

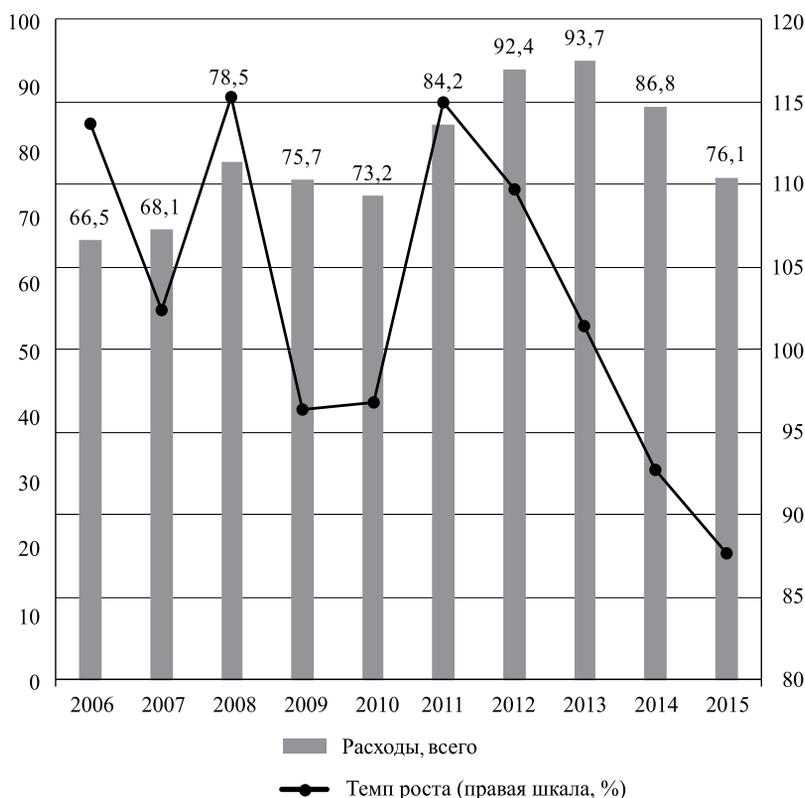
Стоит отметить непрозрачность отчетности по безвозмездным поступлениям местных бюджетов, серьезно затрудняющую анализ, особенно

¹⁰ Здесь и далее — отчетность об исполнении бюджетов бюджетной системы РК: Отчет об исполнении бюджета Республики Коми [Электронный ресурс] / Минфин РК. URL: http://minfin.rkomi.ru/minfin_rkomi/minfin_rbudj/budj_otch/.

¹¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации: от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 21.07.2014). П. 2, ст. 92.1.

¹² Бюджетный кодекс Российской Федерации: от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 21.07.2014). П. 5, ст. 130.

¹³ Из общей суммы совокупных расходов бюджетов разных уровней были исключены дотации, субсидии и иные межбюджетные трансферты. Данные трансферты являются финансовой помощью для бюджета-получателя и предназначены для поддержки исполнения его расходных обязательств. Субвенции были оставлены, так как они являются расходами, которые закреплены за бюджетами-донорами согласно Конституции РФ и федеральным законам. Таким образом, анализируются расходы, исполняющие обязательства только данного бюджета.



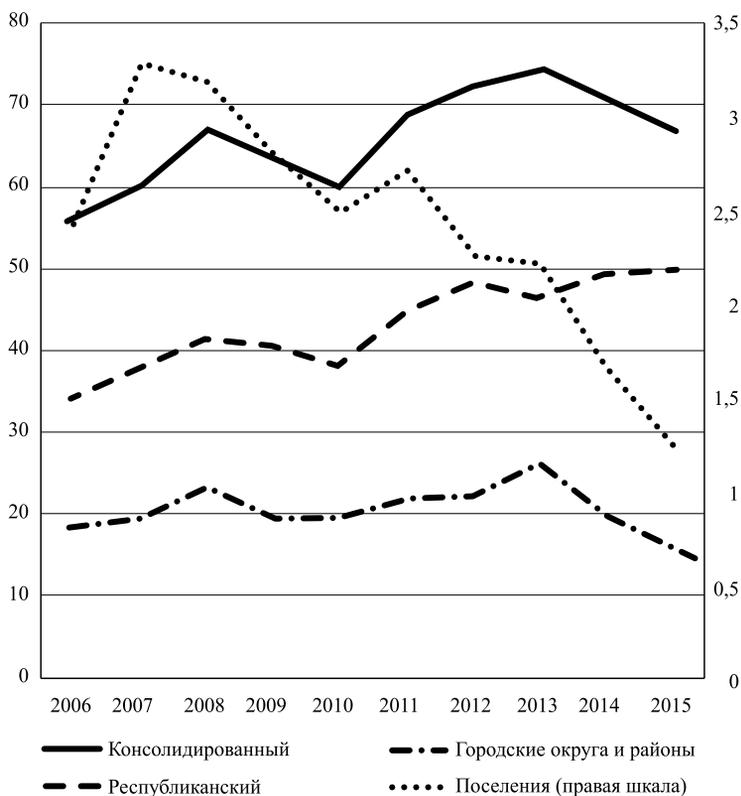
Примечание: в ценах 2015 года (приведено в сопоставимый вид через индексацию на годовой индекс потребительских цен).

Источники: Минфин РК; расчеты автора.

Рис. 2. Динамика расходов консолидированного бюджета Республики Коми (млрд руб.)

в части субвенций — по данному виду трансфертов около 90% общей суммы отнесено к категории «прочие». На взгляд автора, рост субвенций городам и районам связан с расходами на формирование дорожных фондов муниципальных образований (2012 год) и на образование (2014–2015 годы).

Если более широко взглянуть на изменения в структуре расходов бюджетов бюджетной системы РК (табл. 2), то можно сделать вывод не только о централизации средств, но и о напрямую связанном с ним снижении самостоятельности бюджетов. Ставшие менее обеспеченными поселения республики финансируют «Дорожное строительство» (в рамках статьи «Национальная экономика») и ЖКХ, при этом полномочия по «Образованию» перешли на уровень городов и районов. Можно с большой степенью вероятности утверждать, что расходы на «Дорожное строительство» не были полностью под контролем поселений (впрочем, как и городов и районов), особенно с 2012 года, когда стали активно решаться вопросы создания дорожных фондов. Иными словами, рост расходов местных бюджетов на «Дорожное строительство» не был инициативой местных бюджетов.



Примечания. Расходы за вычетом трансфертов (кроме субвенций).

В ценах 2014 года (приведено в сопоставимый вид через индексацию на годовой индекс потребительских цен).

Из консолидированного и республиканского бюджета были исключены трансферты бюджетам вне бюджетной системы РК (в фонды обязательного медицинского страхования), особенно большие в 2012–2014 годах, что занижает фактические расходы бюджетной системы РК (при построении графика данные трансферты принимались как аналогичные субсидиям, поэтому были исключены). Таким образом, действительная централизация средств в республиканском бюджете еще больше.

Источники: Минфин РК; расчеты автора.

Рис. 3. Динамика расходов бюджетов бюджетной системы Республики Коми (млрд руб.)

Т а б л и ц а 2

Структура расходов бюджетов бюджетной системы Республики Коми, 2006–2015 годы

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Республиканский бюджет РК (млрд руб.) ^а , <i>в том числе (%)</i> :	52,1	54,3	63,7	61,9	58,9	69,5	74,9	75,3	73,6	63,6
Национальная экономика	17	16	17	12	14	15	19	14	13	11
Жилищно-коммунальное хозяйство	1	1	1	2	3	5	5	5	7	5
Образование	6	8	7	8	9	21	20	22	29	29
Здравоохранение ^б	18	18	12	16	13	23	23	21	20	20

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 2

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Бюджеты городов и районов РК (млрд руб.) ^а ,	31,7	32,3	33,6	31,0	31,7	34,1	38,8	40,2	38,5	32,4
<i>в том числе (%):</i>										
Национальная экономика	5	5	4	5	3	2	9	8	7	5
Жилищно-коммунальное хозяйство	19	15	22	13	14	12	8	9	11	13
Образование	41	38	37	44	43	52	51	60	61	60
Здравоохранение	12	14	12	13	12	15	15	0	0	0
Бюджеты поселений РК (млрд руб.) ^а ,	4,5	4,1	3,5	3,3	3,1	2,8	2,7	2,5	2,3	1,8
<i>в том числе (%):</i>										
Общегосударственные вопросы	16	18	20	21	23	24	28	28	31	39
Национальная экономика	1	1	2	1	1	2	23	22	17	7
Жилищно-коммунальное хозяйство	8	11	15	15	18	23	25	32	39	40
Образование	58	54	52	42	39	42	8	2	2	2
<i>Справочно:</i>										
Дефицит консолидированного бюджета (млрд руб.) ^с	+1	+0	-0	-1	+1	-1	-2	-12	-11	-9

^а Абсолютные величины, в ценах 2015 года (приведено в сопоставимый вид через индексацию на годовой индекс потребительских цен).

^б Вместе с трансфертами фондам обязательного медицинского страхования (ФОМС).

^с В номинальном выражении.

Источники: Минфин РК; расчеты автора.

Бюджеты городов и районов РК стали намного менее самостоятельными, чем были в начале периода, о чем свидетельствует тот факт, что при стагнации и начинающемся падении собственных расходов (рис. 3) большую часть из них, согласно табл. 2, формируют расходы по статье «Образование», формально являющиеся собственными полномочиями городов и районов, но одновременно и совместными с республиканским бюджетом. Сферу образования, видимо, полностью регламентируют органы власти региона (они во многом выступают как исполнители федерального центра, в силу особенностей разграничения обязательств, которые были показаны выше). В силу такой расстановки приоритетов расходные полномочия в сфере здравоохранения были полностью отданы на уровень республиканского бюджета (что соответствует изменениям в полномочиях, внесенным в федеральное законодательство начиная с 2012 года, однако целесообразность этого может считаться спорной с точки зрения теории бюджетного федерализма¹⁴). Однако если сравнивать удельный вес данных расходов в 2006 и 2015 годах, то обнаруживается их стагнация, что на фоне роста финансирования образования (даже

¹⁴ О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 (ред. от 06.02.2004). Приложение 1.

с учетом постепенного перехода на одноканальное финансирование) вряд ли можно оценить положительно. С ростом внимания городов и районов к образованию снизились их относительные расходы на ЖКХ — эти полномочия теперь в большей степени реализуются на уровне поселений, а не районов (значит, решаются по преимуществу местные вопросы этой сферы), к тому же здесь высок уровень субсидирования затрат из бюджета, а это — с точки зрения концепции производительных расходов — можно оценить негативно.

При сопоставлении динамики дефицита консолидированного бюджета РК (см. табл. 2) и его расходов (см. рис. 3) можно сделать вывод, что рост расходов не сопровождался адекватными по объему доходами. Уже с 2012 года заимствования стали играть заметную роль в расходах республиканского бюджета. В 2013–2015 годах заимствования обеспечили весь реальный рост. По всей вероятности, если бы политика заимствований республиканского бюджета в 2011–2014 годах была прежней, то его реальные расходы опустились бы до уровня 2008 года, расходы городов и районов остались бы на уровне 2006 года, а поселений — не изменились (то есть по-прежнему бы падали).

Таким образом, рост централизации, наблюдавшийся в 2008–2015 годах, был связан не столько с перераспределением бюджетных средств, сколько с долговой политикой органов власти РК. До 2012 года федеральные трансферты и восстановительный рост экономики способствовали опережающему росту доходов республиканского бюджета по сравнению с доходами местных бюджетов, а с 2012 года, при начале торможения экономики (и РФ, и РК), фактор заимствований стал играть ключевую роль в росте реальных расходов. Поэтому можно выделить два этапа централизации бюджетных средств в РК: 2008–2011 годы (за счет роста доходов) и 2011–2015 годы (за счет роста заимствований).

Наряду с сокращением возможностей местных бюджетов финансировать свои расходные обязательства, централизация бюджетных средств, во-первых, привела к большей самостоятельности поселений (с формальной точки зрения) при снижении объемов их бюджетов (выполняя собственные полномочия, они сконцентрировались на дорожном строительстве, ЖКХ и своих управленческих расходах). Во-вторых, снизилась самостоятельность городов и районов из-за роста обязательств в сфере образования и дорожного строительства, что стало возможным за счет отказа от финансирования здравоохранения (в пользу республиканского бюджета) и уменьшения расходов на ЖКХ (в пользу бюджета поселений). Расходы на здравоохранение, если судить по их относительной величине, не относятся к приоритетам органов власти республики.

Расходы на образование и дорожное строительство можно считать благоприятными для развития экономики с точки зрения производительных расходов, однако их фактическое делегирование вряд ли будет иметь эффект, сопоставимый с тем, как если бы местные бюджеты самостоятельно инициировали данные расходы в ответ на потребность в них. Более того, эти расходы были профинансированы за счет увеличения долговой нагрузки

бюджетной системы РК, что негативно влияет на перспективы экономического роста, ослабляет возможность бюджета продолжать осуществление расходов в случае падения доходов в будущем.

6. Анализ расходов по функциональной классификации

За 2006–2015 годы при росте реальных расходов консолидированного бюджета РК в функциональной структуре выросли удельные веса расходов на социальную сферу¹⁵ — за счет расходов на национальную безопасность, экономику и ЖКХ (табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Динамика расходов консолидированного бюджета Республики Коми по функциональной классификации, 2006–2015 годы

	В текущих ценах (млрд руб.)								В %							
	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Расходы,	29,4	44,3	46,4	59,3	69,0	74,6	76,7	76,1	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>в том числе:</i>																
Национальная экономика	4,6	6,9	5,4	7,5	12,4	10,4	10,1	8,2	16	15	12	13	18	14	13	11
ЖКХ	2,9	5,1	3,7	4,9	4,7	5,0	5,7	6,3	10	11	8	8	7	7	7	8
Расходы на социальную сферу,	17,5	26,2	30,5	38,5	45,1	51,1	52,2	52,4	59	59	66	65	65	68	68	69
<i>из них:</i>																
Образование	8,1	10,8	12,1	16,9	19,9	24,4	25,8	24,6	27	24	26	28	29	33	34	32
Культура, кинематография	0,8	1,3	1,5	1,7	2,2	2,8	3,1	2,8	3	3	3	3	3	4	4	4
Здравоохранение ^a	4,8	6,6	8,6	9,9	12,7	12,2	11,4	12,5	16	15	18	17	18	16	15	16
Социальная политика	3,5	6,7	7,6	8,8	8,7	9,7	10,5	11,2	12	15	16	15	13	13	14	15
<i>Справочно:</i>																
Дефицит бюджета	+1	-0	-1	-1	-2	-12	-11	-9								

^a С учетом межбюджетных трансфертов системе ФОМС.

Источники: Минфин РК; расчеты автора.

Скачок расходов на социальную сферу в целом¹⁶ (с 59 до 66%) произошел в 2009 году. Удельный вес оставался на этом уровне и в 2015 году, и даже увеличился до 69%; одновременно в 2009 году доля расходов на ЖКХ упала с 11 до 8%, тоже оставаясь примерно на том же уровне до 2015 года включительно. Но следует помнить, что рост удельного веса социальных

¹⁵ Статьи расходов на образование, культуру, здравоохранение, социальную политику, физкультуру и спорт, СМИ, а также на межбюджетные трансферты фондам медицинского страхования.

¹⁶ В сумме с межбюджетными трансфертами.

расходов в 2009 году объясняется не только ростом абсолютной величины данного вида расходов, но и замедлением темпов роста доходов и расходов в абсолютном выражении.

С учетом непростой социально-экономической ситуации в годы мирового кризиса и того, что расходы на экономику и социальную сферу относятся к производительным расходам, перераспределение ресурсов с дорожного строительства на социальные расходы можно считать целесообразным. Значимость сохранения финансирования производительных расходов как таковых подтверждается расчетами их количественного влияния на темпы роста экономики [Kneller et al., 1999. P. 188]. В этом исследовании подчеркивается также значимость расходов на жилищную и городскую инфраструктуру, которые по степени их влияния на рост экономики могут быть приравнены к расходам на образование [Easterly, Rebelo, 1993. P. 431]. Учитывая природно-климатические условия жизнедеятельности республики и исходя из предположения о целесообразности и эффективности расходов, сокращение с 2009 года финансирования сферы ЖКХ консолидированным бюджетом РК как таковое всё же следует оценить отрицательно.

С 2012 года на уровень регионов были переданы полномочия по содержанию федеральных учреждений среднего профессионального образования и учреждений, осуществляющих дезинфекционную деятельность, а на уровень Федерации — расходы на содержание органов внутренних дел (полиции). С одной стороны, с точки зрения теории бюджетного федерализма обоснованность полной передачи полномочий по содержанию полиции на уровень Федерации сомнительна [Алаев и др., 2012. С. 96]. С другой стороны, высвободившиеся ресурсы республиканского бюджета были направлены на социальные расходы и экономику. Так, рост расходов на экономику был вызван увеличением финансирования дорожного хозяйства и расходов по статье «Связь и информатика». Рост расходов на дорожное строительство (и ремонт полотна) объясняется созданием дорожных фондов субъекта РФ, который был инициирован на федеральном уровне (в частности, для снижения субсидий из федерального бюджета [Алаев и др., 2012. С. 96]), с целевым образованием данного фонда из соответствующих видов доходов бюджетов субъектов (транспортный налог и акцизы на нефтепродукты)¹⁷. Данные статьи расходов считаются производительными, поэтому их рост заслуживает положительной оценки, но вместе с тем произошло снижение самостоятельности бюджетов субъектов РФ при выделении собственных бюджетных ассигнований, что чревато снижением эффективности расходов. Также на эффективность негативно влияет привязка статей доходов к расходам — в случае стабильности первых это не стимулирует повышение эффективности¹⁸.

Существенный рост удельных весов отраслей образования и культуры в 2013 году связан с увеличением расходных обязательств бюджета в соот-

¹⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации: от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 21.07.2014). П. 4, ст. 179.4.

¹⁸ О неоднозначной роли фондов в истории бюджетной системы РФ см.: [Сабитова, 2013. С. 31, 32]. Кроме того, отмечается, что создание внебюджетных фондов приводит к ненужной и неэффективной конкуренции между ведомствами [Анисимова, 2014. С. 45].

ветствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 года¹⁹. Эти расходы, будучи производительными, повышают риск разбалансированности бюджетной системы РК как бюджетной системы субъекта РФ, потому что не сопровождаются соответствующим финансовым обеспечением со стороны федерального бюджета [Ильин, Поварова, 2012. С. 31]. Как и при финансировании в 2012 году дорожной сферы, они были инициированы на федеральном уровне, поэтому их изначальная эффективность потенциально ниже той, которая могла быть при осознании потребности в дополнительном финансировании этих услуг со стороны самих бюджетов.

Расходы на образование, по мнению исследователей, — единственный вид расходов, явно связанный с экономическим ростом [Bose et al., 2003. С. 5]. С одной стороны, наблюдаемый фактический приоритет текущих расходов резко ослабляет этот эффект (текущие расходы несущественно связаны с экономическим ростом, в отличие от капитальных [Bose et al., 2003. Р. 5]). Недофинансирование приобретения основных средств (например, оборудования в здравоохранении) и материальных запасов (например, обучающих материалов в образовании) является индикатором низкой эффективности расходов [Chu et al., 1995. Р. 29]. С другой стороны, повышение зарплаты в бюджетном секторе, согласно Указу Президента РФ, увязывается со структурными изменениями в предоставлении общественных благ²⁰. Рост материального обеспечения работников бюджетной сферы (в том числе финансирование переподготовки) эффективен в долгосрочной перспективе, важен для увеличения производительности и появления положительных экстерналий [Chu et al., 1995. Р. 15], для смягчения социального неравенства и роста доверия к публичным институтам [Ясин, 2007. С. 29]. На взгляд автора, данные аргументы в пользу повышения обязательств бюджета по расходам на образование убедительны, но не должны противоречить принципу самостоятельности, означающему недопустимость вмешательства вышестоящего бюджета в политику распределения собственных доходов²¹.

В 2014–2015 годах при снижении реальных расходов продолжился тренд замещения расходов на экономику социальными расходами. С учетом неблагоприятных тенденций в экономике в целом и опыта финансирования расходов в 2009 году (когда расходы на экономику и ЖКХ тоже были снижены в пользу социальной сферы) можно предположить, что в дальнейшем это приведет к дисбалансу внутри производительных расходов. Снижение расходов по статье «Национальная экономика» негативно влияет на перспективы экономического роста (величина фискального мультипликатора

¹⁹ О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597.

²⁰ О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597. Пп. «и», «к», пункт 1.

²¹ Как отмечалось выше, определенное влияние на собственные доходы и расходы со стороны другого бюджета всё же допускается федеральным законодательством РФ. См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 23.06.2016). Пп. 2, 9, 13, 21 и 37, п. 2, п. 4, ст. 26.3.

по данным расходам за 2000–2010 годы по России в целом составила 0,55, тогда как по совокупным расходам — только 0,13, а по расходам на социальную сферу — 0,21) [Иванова, Каменских, 2011. С. 189].

7. Анализ расходов по экономической классификации

За 2006–2015 годы в экономической структуре расходов консолидированного бюджета РК выросли текущие расходы, а также — инвестиции в финансовые активы при относительном сокращении финансирования расходов на приобретение нефинансовых активов (основных средств и материальных запасов) (табл. 4). Особо следует подчеркнуть снижение удельного веса расходов на приобретение нефинансовых активов в 2014–2015 годах — как и в 2009 году, на сложности в формировании доходной части консолидированный бюджет РК реагирует именно сокращением бюджетных инвестиций, по которым отражаются, например, столь важные с точки зрения перспектив роста экономики расходы, как создание новых автомобильных дорог или капитальные расходы в социальной сфере.

Т а б л и ц а 4

Динамика расходов консолидированного бюджета Республики Коми по экономической классификации, 2008–2015 годы

	В текущих ценах (млрд руб.)							В %						
	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Расходы всего,	44,3	46,4	59,3	69,0	74,6	76,7	76,1	100	100	100	100	100	100	100
<i>в том числе:</i>														
Расходы	38,1	41,1	52,4	63,1	66,1	69,7	69,5	86	89	88	91	89	91	91
Нефинансовые активы — приток	6,1	5,3	6,2	5,5	7,2	5,7	5,5	14	11	10	8	10	7	7
Финансовые активы — приток	0,2	0,0	0,7	0,4	1,4	1,3	1,1	0	0	1	1	2	2	1

Источники: Минфин РК; расчеты автора.

Рост текущих расходов технически полностью объясняется увеличением финансирования организаций (республиканских и муниципальных), что было вызвано в основном реформированием способа формирования и исполнения бюджета в целом и системы финансирования учреждений в частности²² (до 2012 года подобные расходы относились к статьям расходов

²² Так, с 1 июля 2012 года, срока окончания переходного периода Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», планировалось перевести бюджетные учреждения со сметного финансового обеспечения на предоставление субсидии на выполнение государственного задания (Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р (ред. от 07.12.2011). Часть VIII. Более подробную информацию о нововведениях и желаемых результатах реформ можно найти, например, в: [Кулаченко, 2013].

на оплату труда и на оплату работ и услуг), а также возросшим уровнем обязательств в сфере оплаты труда работников бюджетной сферы. Однако нынешний способ отражения расходов как трансфертов бюджетным организациям ничего не говорит о направлении их использования — на оплату труда, оплату работ или услуг, приобретение материальных запасов, — поэтому анализ отчетности об исполнении бюджетов, к сожалению, не даст ответа на вопрос о динамике и структуре видов текущих расходов, например в сфере образования РК начиная с 2012 года.

8. Производительные расходы

Расходы консолидированного бюджета РК с целью оценки их структуры были разделены на две группы на основе концепции производительных расходов. Расходы на социальную сферу были отнесены к группе производительных расходов, как и часть расходов на экономику и сферу ЖКХ. Оставшиеся расходы были классифицированы как непроизводительные.

Главным критерием, положенным в основу определения производительных расходов, стало потенциальное положительное влияние расходов на рост качества факторов производства, а именно: человеческого капитала (социальная сфера), земельных ресурсов (статья «Сельское хозяйство и рыболовство») и другого материального капитала (статьи «Воспроизводство минерально-сырьевой базы», «Водное хозяйство», «Лесное хозяйство»). Кроме того, положительное влияние на факторную производительность будут оказывать расходы на транспортную и информационную инфраструктуры (статьи «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» и «Связь и информатика») и на коммунальную инфраструктуру (часть расходов по статьям «Жилищное хозяйство» и «Коммунальное хозяйство»).

Условность методике классификации придает недостаточная для подобного анализа глубина отчетности об исполнении консолидированного бюджета. Например, в статье «Сельское хозяйство и рыболовство» невозможно отделить такие направления, как сохранение и мелиорация пахотных земель, оказание ветеринарных услуг, борьба с вредителями, с одной стороны, и потенциально сомнительные субсидии юридическим лицам — с другой. То же относится к расходам по схожим статьям «Водное хозяйство», «Лесное хозяйство». Во многом из-за этого в состав производительных расходов не была включена статья «Транспорт», часть расходов по которой можно оценить таковыми (например, расходы на строительство и содержание авиационной инфраструктуры, речного транспорта).

В части расходов на сферу ЖКХ к производительным расходам были отнесены увеличение стоимости основных средств жилищного хозяйства и коммунального хозяйства (потенциально положительно влияющих на мобильность населения, перераспределение трудовых ресурсов, увеличивающих производительность и создающих коммунальную инфраструктуру для производств) и оплата работ, услуг в коммунальном хозяйстве (с учетом повышенных издержек потребителей частной сферы северного региона).

Результаты группировки расходов консолидированного бюджета РК представлены в табл. 5. Итоговые обобщенные данные позволяют сделать вывод о тенденции роста производительных расходов в структуре бюджета. Так, если по итогам 2006 года в общих расходах бюджета республики было осуществлено 63% производительных выплат, то по итогам 2015 года данный показатель составил 80%. Это объясняется ростом удельного веса расходов на социальную сферу, с 59 до 69%, и производительных расходов на экономику — с 2 до 8%.

Т а б л и ц а 5

Динамика производительных расходов консолидированного бюджета Республики Коми, 2006–2015 годы

	В текущих ценах (млрд руб.)								В %							
	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Расходы, <i>в том числе:</i>	29,4	44,3	46,4	59,3	69,0	74,6	76,7	76,1	100							
производительные ^а	18,8	32,5	34,5	45,0	56,2	60,3	62,3	60,9	63	73	74	76	81	80	82	80
непроизводительные ^б	10,6	11,8	11,9	14,3	12,8	14,3	14,4	15,2	37	27	26	24	19	20	18	20

^а Производительные расходы — все расходы на социальную сферу (включая трансферты ФОМС), часть расходов по статьям «Национальная экономика» и «ЖКХ».

Производительные расходы на экономику (по статьям функциональной классификации): «Воспроизводство минерально-сырьевой базы», «Сельское хозяйство и рыболовство», «Водное хозяйство», «Лесное хозяйство», «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)», «Связь и информатика».

Производительные расходы на ЖКХ (по статьям функциональной классификации): «Жилищное хозяйство» (только расходы на «Увеличение стоимости основных средств»), «Коммунальное хозяйство» (только расходы на «Оплата работ, услуг» и «Увеличение стоимости основных средств»).

^б Непроизводительные расходы на экономику: «Общэкономические вопросы», «Топливо-энергетический комплекс», «Исследование и использование космического пространства», «Транспорт», «Прикладные научные исследования», «Другие вопросы».

Источник: составлено автором по данным Минфина РК.

Важно отметить, что в последнем случае такое изменение носит чисто технический характер — до 2008 года расходы на «Дорожное хозяйство» учитывались по статье расходов «Транспорт» (то есть данная статья до 2008 года была еще менее прозрачна, чем теперь). Расходы по статье «Транспорт» стабильно составляют около 1% всех расходов, поэтому резкий разворот в 2008 году в пользу производительных расходов в сфере экономики полностью объясняется изменением в методике учета.

В составе расходов на социальную сферу рост производительных расходов в 2006–2015 годах связан с увеличением финансирования сфер образования и социальной политики²³. Таким образом, именно рост расходов

²³ При этом вызывает сомнение правильность отнесения расходов на социальную политику к производительным расходам сугубо с точки зрения влияния на элементы той или иной производственной функции. В работе это было сделано в целях упрощения анализа и рассмотрения социального блока расходов в целом. Следует отметить, что данный вид расходов стабилен по абсолютной величине и изменился намного меньше, чем расходы на образование, поэтому его классификация как вида производительных расходов почти не влияет на окончательные выводы.

по данным двум статьям (как было показано выше, за счет снижения финансирования расходов на безопасность, ЖКХ, а в конце рассматриваемого периода — и на экономику) объясняет то, что при использованной методике подсчета консолидированный бюджет РК в 2015 году оказывается более ориентированным на поддержку роста экономики региона, чем в 2006-м.

При всей условности методики и расчетов можно заметить, что величина производительных расходов, за несущественным исключением, изменялась в большей степени под воздействием не решений органов власти региона или муниципалитетов, а внешних факторов: рост в 2012 году связан с иницированием на федеральном уровне создания в регионах дорожных фондов и интенсификацией финансирования бюджетных сфер, а рост удельного веса производительных расходов в 2014–2015 годах — с продолжением роста финансирования сфер образования и социальной политики (согласно поручениям федерального центра).

Выводы

Начиная с 2012 года в бюджетной системе РК на фоне снижения темпов роста реальных расходов происходит увеличение дефицита республиканского бюджета, сопровождающееся централизацией бюджетных средств и снижением самостоятельности местных бюджетов (в части расходов на образование и дорожное строительство). Во многом этому способствует отсутствие разграничения полномочий как в региональной, так и в федеральной бюджетных системах. Наблюдается тенденция увеличения текущих социальных расходов при снижении капитальных вложений. Стагнация расходов на здравоохранение при их централизации и перенос расходов на ЖКХ на уровень бюджетов поселений с уменьшением их финансирования и при высоком уровне субсидирования затрат из бюджета не способствуют стимулированию экономического роста.

Выявленное повышение производительных расходов консолидированного бюджета РК за период 2006–2015 годов связано с увеличением финансирования сферы образования. Однако методология учета расходов и раскрытия информации об исполнении бюджетов дает лишь общую картину и не позволяет проводить углубленный анализ целесообразности расходов, в том числе путем раскрытия их форм и способа осуществления в рамках каждой функции. При стагнации и начинающемся уменьшении расходов на экономическую инфраструктуру, росте дефицита и долга бюджетной системы, централизации бюджетных средств, необратимом снижении эффективности расходов в силу уменьшения самостоятельности бюджетов увеличение расходов на образование вряд ли способно вызвать устойчивый экономический рост.

Литература

1. *Алаев А., Дерюгин А., Мамедов А.* Межбюджетные отношения и субнациональные финансы // Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 36. М.: ИЭП им. Е. Т. Гайдара, 2015. С. 71–85.
2. *Алаев А., Мамедов А., Назаров В.* Межбюджетные отношения и субнациональные финансы // Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 33. М.: ИЭП им. Е. Т. Гайдара, 2012. С. 71–98.
3. *Анисимова Л.* Обзор нормативных документов по вопросам налогообложения за август–сентябрь 2014 г. // Экономическое развитие России. 2014. № 10. С. 44–48.
4. *Блауг М.* 100 великих экономистов после Кейнса / пер. с англ. под ред. М. А. Сторчевого. СПб: Экономическая школа, 2008.
5. *Власов С. А., Пономаренко А. А.* Роль бюджетной политики в условиях финансово-экономического кризиса // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 7. С. 111–133.
6. *Волков В.* Проблема надежных гарантий прав собственности и российский вариант вертикальной политической интеграции // Вопросы экономики. 2010. № 8. С. 4–27.
7. *Гаджиев Ю. А., Акопов В. И.* Социально-экономическое развитие северных регионов в посткризисный период // Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере: материалы Итоговой (тринадцатой) всероссийской научно-практической конференции (23–24 октября 2014 г., Сыктывкар): в 3 ч. Сыктывкар: ГАОУ ВПО КРАГСиУ, 2014. Ч. 2. С. 13–18.
8. *Гуриев С., Плеханов А., Сонин К.* Экономический механизм сырьевой модели развития // Вопросы экономики. 2010. № 3. С. 4–23.
9. *Дмитриева Т. Е., Лаженцев В. Н.* Государственная политика северного ресурсопользования // Север России: актуальные проблемы развития и государственный подход к их решению / под ред. А. Г. Гранберга, В. Н. Лаженцева. Москва–Сыктывкар: Научный совет РАН по вопросам регионального развития, КНЦ УрО РАН, 2004. С. 53–64.
10. *Иванова Н., Каменских М.* Эффективность государственных расходов в России // Экономическая политика. 2011. № 1. С. 176–192.
11. *Идрисов Г., Синельников-Мурылев С.* Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35–59.
12. *Идрисов Г., Пономарев Ю., Синельников-Мурылев С.* Условия торговли и экономическое развитие современной России // Экономическая политика. 2015. № 3. С. 7–37.
13. *Идрисов Г., Синельников-Мурылев С.* Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3. С. 4–20.
14. *Ильин В. А., Поварова А. И.* Бюджетный кризис регионов в 2013–2015 годах — угроза безопасности России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 6(24). С. 30–41.
15. *Кнобель А., Соколов И.* Оценка бюджетной политики РФ на среднесрочную перспективу // Экономическое развитие России. 2012. № 12. С. 23–32.
16. *Кнобель А.* Риски бюджетной политики в странах, богатых природными ресурсами // Экономическая политика. 2013. № 5. С. 29–38.
17. *Кнобель А., Чокхаев Б.* Рост госрасходов на оборону и безопасность замедляет ВВП [Электронный ресурс] // Ведомости. 20 апреля 2015. URL: <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/05/20/rost-gosrashodov-na-oboronu-i-bezopasnost-umenshaet-tempirosta-vvp>.
18. *Кудрин А., Гурвич Е.* Новая модель роста для российской экономики // Вопросы экономики. 2014. № 12. С. 4–36.
19. *Кулаченко Г. М.* О внедрении программного бюджета // Финансы. 2013. № 2. С. 16–20.
20. *Полтерович В., Попов В., Тонис А.* Механизмы «ресурсного проклятия» и экономическая политика // Вопросы экономики. 2007. № 6. С. 4–27.
21. *Рубинштейн А.* Общественные интересы и теория публичных благ // Вопросы экономики. 2007. № 10. С. 90–113.
22. *Сабитова Н. М.* Развитие бюджетного устройства Российской Федерации // Финансы. 2013. № 2. С. 29–34.

23. Силуанов А. Анализ возможностей совершенствования механизма «отрицательного трансферта» в России // Экономическая политика. 2011. № 3. С. 70–80.
24. Стародубровский В. Что год минувший нам готовит? // Экономическая политика. 2007. № 1. С. 168–208.
25. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / пер. с англ. М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997.
26. Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах: в поисках финансовой устойчивости бюджетной системы страны / С. Синельников-Мурылев и др. Научные труды № 147Р. М.: Ин-т Гайдара, 2010.
27. Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2000.
28. Ясин Е. Модернизация и общество // Вопросы экономики. 2007. № 5. С. 4–29.
29. Barro R. J. Government spending in a simple model of endogenous growth // Journal of Political Economy. 1990. Vol. 98. No 5. P. 103–125.
30. Bose N., Haque M. E., Osborn D. R. Public expenditure and growth in developing countries: Education is the key // Centre for Growth and Business Cycle Research Discussion Paper. University of Manchester, 2003.
31. Buttiglione L., Lane P. R., Reichlin L. et al. Deleveraging? What deleveraging? Geneva Reports on the World Economy 16. ICMB, CEPR, 2014.
32. Easterly W., Rebelo S. Fiscal policy and economic growth // Journal of Monetary Economics. 1993. Vol. 32. No 3. P. 417–458.
33. Global prospects and policy challenges / IMF, Group of Twenty. For G20 Leaders' Summit, November. IMF, 2014.
34. Kneller R., Bleaney M. F., Gemell N. Fiscal policy and growth: Evidence from OECD countries // Journal of Public Economics. 1999. Vol. 74. P. 171–190.
35. Oates W. E. The theory of public finance in a federal system // The Canadian Journal of Economics. 1968. Vol. 1. No 1. Febr. P. 37–54.
36. Reinhart C. M., Reinhart V. R., Rogoff K. S. Public debt overhangs: Advanced-economy episodes since 1800 // Journal of Economic Perspectives. 2012. Vol. 26. No 3. P. 69–86.
37. Samuelson P. A. The pure theory of public expenditure // The Review of Economics and Statistics. 1954. Vol. 36. No 4. P. 387–389.
38. Baldacci E., Clements B., Gupta S. et al. Social spending, human capital, and growth in developing countries: Implications for achieving the MDGs // IMF Working Paper No 04/217. 2004.
39. Chu K. Y., Gupta S., Clements B. et al. Unproductive public expenditures: A pragmatic approach to policy analysis // IMF Pamphlet Series. 1995. No 48.

Экономическая Политика, 2016, vol. 11, no. 4, pp. 131-152

Evgeny TIMUSHEV. E-mail: evgeny_timushev@mail.ru.

Laboratory of financial and economic problems, Institute for Socio-Economic and Power Problems of the North, Komi Scientific Center, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (26, Kommunisticheskaya ul., Syktyvkar, the Komi Republic, 167982, Russian Federation).

Independence Decrease and Centralization: Analysis of Expenditures of the Consolidated Budget of the Komi Republic

Abstract

Fiscal policy in a resource-rich and thus exposed to external factors country has to pay special attention to balancing the budget system. To analyze expenditures of the consolidated budget of the Komi Republic some theoretical approaches were applied, namely productive expenditures conception, some balance between current and capital expenditures and requirements of independence and a clear division of authority in multi-level budgetary systems. It is shown that from 2012 there grows the deficit of the republican budget of the Komi Republic while

expenditure rate of growth is falling. It is accompanied by the centralization of budget funds and decrease of independence of local budgets. The current expenditures are steadily growing and capital expenditures falling. The rise of productive expenditures is due to increased education spending, but it is unlikely to cause sustainable economic growth because of centralization, descending infrastructure spending and capital expenditures, rise of deficit and debt, decrease of independence.

Key words: consolidated budget, Komi Republic, expenditures, productive expenditures.

JEL: H72, H77.

References

1. Alaev A., Derjugin A., Mamedov A. Interbudgetary relations and subnational finance. In: *Rossiyskaya ekonomika v 2014 godu. Tendentsii i perspektivy (Vypusk 34)*. Moscow: Gaidar Institute Publ., 2015, pp. 71-85.
2. Alaev A., Mamedov A., Nazarov V. Interbudgetary relations and subnational finance. In: *Rossiyskaya ekonomika v 2011 godu. Tendentsii i perspektivy (Vypusk 34)*. Moscow: Gaidar Institute Publ., 2012, pp. 71-98.
3. Anisimova L. Review of regulatory documents concerning taxation for August 2014 - September 2014. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii*, 2014, no. 10, pp. 44-48.
4. Blaug M. *Great economists since Keynes*. St. Petersburg: Ekonomicheskaya shkola, 2008.
5. Vlasov S. A., Ponomarenko A. A. The role of fiscal policy in terms of financial and economic crisis. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*, 2010, no. 7, pp. 111-133.
6. Volkov V. The problem of reliable guarantees of property rights, and the Russian version of the vertical political integration. *Voprosy ekonomiki*, 2010, no. 8, pp. 4-27.
7. Gajiyev Y. A., Akopov V. I. Socio-economic development of the northern regions in the post-crisis period. In: *Politicheskie, ekonomicheskie i sotsiokulturnye aspekty regionalnogo upravleniya na Evropeyskom Severe* (Conference Proceedings). Syktyvkar: KRAGSM Publ., 2014, pp. 13-18.
8. Guriev S., Plekhanov A., Sonin K. The economic mechanism of resource development model. *Voprosy ekonomiki*, 2010, no. 3, pp. 4-23.
9. Dmitrieva T. E., Lazhentsev V. N. The state policy of the northern resource management. In: Granberg A. G., Lazhentsev V. N. (eds.). *North of Russia: The current problems of development and the state approach to their solution*. Moscow-Syktyvkar: Scientific Council of RAS for Regional Development, Komi Science Center, 2004, pp. 53-64.
10. Ivanova N., Kamenskyh M. The effectiveness of public spending in Russia. *Ekonomicheskaya politika*, 2011, no. 1, pp. 176-192.
11. Idrisov G., Sinelnikov-Murylev S. Fiscal policy and economic growth. *Voprosy ekonomiki*, 2013, no. 8, pp. 35-59.
12. Idrisov G., Ponomarev Y., Sinelnikov-Murylev S. Terms of trade and economic development of modern Russia. *Ekonomicheskaya politika*, 2015, no. 3, pp. 7-37.
13. Idrisov G., Sinelnikov-Murylev S. Formation of the prerequisites for long-term growth: How to understand them? *Voprosy ekonomiki*, 2014, no. 3, pp. 4-20.
14. Ilyin V. A., Povarova A. I. The budget crisis of the regions in 2013-2015 - the threat to Russia's security. *Ekonomicheskie i sotsialnye peremeny: Fakty, tendentsii, prognoz*, 2012, no. 6(24), pp. 30-41.
15. Knobel A., Sokolov I. Estimation of the budgetary policy of the Russian Federation in the medium term. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii*, 2012, no. 12, pp. 23-32.
16. Knobel A. The risks of fiscal policy in resource-rich countries. *Ekonomicheskaya politika*, 2013, no. 5, pp. 29-38.
17. Knobel A., Chokhaev B. The growth of state spending on defense and security slows GDP. *Vedomosti*. April, 20, 2015. URL: <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/05/20/rost-gosrashodov-na-oboronu-i-bezopasnost-umenshaet-tempi-rosta-vvp>.
18. Kudrin A., Gurchik E. The new model of growth for the Russian economy. *Voprosy ekonomiki*, 2014, no. 12, pp. 4-36.
19. Kulachenko G. M. On implementation of the program budget. *Finansy*, 2013, no. 2, pp. 16-20.
20. Polterovich V., Popov V., Tonis A. The mechanisms of 'resource curse' and economic policy. *Voprosy ekonomiki*, 2007, no. 6, pp. 4-27.

21. Rubinstein A. Public interest and the theory of public goods. *Voprosy ekonomiki*, 2007, no. 10, pp. 90-113.
22. Sabitova N. M. The development of the budget system of the Russian Federation. *Finansy*, 2013, no. 2, pp. 29-34.
23. Siluanov A. Analysis of possibilities for improving the mechanism of 'negative transfer' in Russia. *Ekonomicheskaya politika*, 2011, no. 3, pp. 70-80.
24. Starodubrovsky V. What the last year is preparing for us? *Ekonomicheskaya politika*, 2007, no. 1, pp. 168-208.
25. Stiglitz J. E. *Economics of the public sector*. Moscow: Lomonosov Moscow State University Publ., Infra-M, 1997.
26. Sinelnikov-Murylev S., Drobyshevskiy S., Nazarov V., Sokolov I. *The evolution of fiscal policy in Russia in the 2000s: In search for financial stability of the budget system of the country*. Proceedings No. 147R. Moscow: Gaidar Institute Publ., 2010.
27. Jakobson L. I. *State sector of the economy*. Moscow: HSE Publ., 2000.
28. Yasin E. Modernization and society. *Voprosy ekonomiki*, 2007, no. 5, pp. 4-29.
29. Barro R. J. Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, 1990, vol. 98, no. 5, pp. 103-125.
30. Bose N., Haque M. E., Osborn D. R. Public expenditure and growth in developing countries: Education is the key. *Centre for Growth and Business Cycle Research Discussion Paper*, University of Manchester, 2003.
31. Buttiglione L., Lane P. R., Reichlin L. et al. Deleveraging? What deleveraging? *Geneva Reports on the World Economy 16*. ICMB, CEPR, 2014.
32. Easterly W., Rebelo S. Fiscal policy and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, 1993, vol. 32, no. 3, pp. 417-458.
33. Global prospects and policy challenges. *IMF, Group of Twenty*. For G20 Leaders' Summit, November, IMF, 2014.
34. Kneller R., Bleaney M. F., Gemell N. Fiscal policy and growth: Evidence from OECD countries. *Journal of Public Economics*, 1999, vol. 74, pp. 171-190.
35. Oates W. E. The theory of public finance in a federal system. *The Canadian Journal of Economics*, 1968, vol. 1, no. 1, Febr., pp. 37-54.
36. Reinhart C. M., Reinhart V. R., Rogoff K. S. Public debt overhangs: Advanced-economy episodes since 1800. *Journal of Economic Perspectives*, 2012, vol. 26, no. 3, pp. 69-86.
37. Samuelson P. A. The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 1954, vol. 36, no. 4, pp. 387-389.
38. Baldacci E., Clements B., Gupta S. et al. Social spending, human capital, and growth in developing countries: Implications for achieving the MDGs. *IMF Working Paper*, no 04/217, 2004.
39. Chu K. Y., Gupta S., Clements B. et al. Unproductive public expenditures: A pragmatic approach to policy analysis. *IMF Pamphlet Series*, 1995, no. 48.