

На правах рукописи

ТИМУШЕВ Евгений Николаевич

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

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством:
региональная экономика

диссертация на соискание учёной степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
д.э.н., А.К. Моисеев

Москва – 2021

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ	14
1.1 ПОТЕНЦИАЛ И ОГРАНИЧЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ..	14
1.2 ПОКАЗАТЕЛИ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ	22
1.3 БЮДЖЕТНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ИНВЕСТИЦИИ	39
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ЗАВИСИМОСТИ ИНВЕСТИЦИЙ ОТ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ	57
2.1 ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ	57
2.2 ОПТИМАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ	76
2.3 ОЦЕНКА ОПТИМАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ДЛЯ РЕСУРСНЫХ РЕГИОНОВ	90
ГЛАВА 3. ВЛИЯНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА УРОВЕНЬ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ	100
3.1 ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	100
3.2 ФАКТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РЕГИОНА	118
3.3 ЗАВИСИМОСТЬ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ОТ ВИДОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТРАНСФЕРТОВ	126
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	135
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	138
ПРИЛОЖЕНИЯ	157

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Экономическая политика государства играет ключевую роль в стимулировании роста факторов производства и развитии экономики в целом. Стимулирование инвестиционной деятельности мерами государственной политики, в том числе в рамках бюджетной политики, является востребованной темой научных исследований. Поиск способов роста инвестиций в экономике России актуален в силу их малого объема (в том числе по мировым меркам) и текущей тенденции их сокращения. Однако вопрос о количественных характеристиках влияния *внутрирегиональной (местной)¹ бюджетной децентрализации* на инвестиции в регионах и о конкретных мерах реализации ее положительного потенциала для создания у экономических агентов стимулов к осуществлению инвестиций крайне редко находит отражение в академических работах, в том числе зарубежных. Между тем, органы местной власти наиболее близки к налогоплательщикам, поэтому способны проводить востребованную и территориально дифференциированную экономическую политику, при которой бюджетные средства будут распределены и использованы эффективно. Искомые стимулы частных инвесторов происходят из преимуществ бюджетной децентрализации.

Бюджетная децентрализация – это процесс достижения достаточных бюджетных полномочий на уровне региона или муниципалитета для создания стимулов: у органов власти – к росту эффективности общественного сектора местной экономики, а у экономических агентов – к ведению предпринимательской деятельности (в том числе росту частных инвестиций). При этом под «полномочиями» региона/муниципалитета в целях данной работы понимаются

¹ По аналогии с тем, что федеральные межбюджетные отношения затрагивают вопросы взаимодействия органов власти федерального и регионального уровней, межбюджетные отношения между администрацией региональной власти и администрациями муниципалитетов корректно именовать «региональными» межбюджетными отношениями. Приставка «внутри-» акцентирует, что речь идет о межбюджетных отношениях внутри каждого региона. Уточнение «(местная)» показывает, что обсуждается относительный размер бюджетных полномочий муниципалитетов (внутри каждого региона).

общие возможности (инструменты) управления параметрами расходов и доходов, количественно выражаемые в относительном размере доходов и расходов бюджета региона/муниципалитета в составе консолидированного бюджета территории. Таким образом, не рассматриваются юридические аспекты бюджетных полномочий, как их диктует Бюджетный кодекс РФ² и федеральные законы № 184-ФЗ³ и 131-ФЗ⁴, в том числе особенности установления и исполнения расходных обязательств на основе законодательно закрепленных полномочий уровней госуправления в России.

С точки зрения экономики общественного сектора, главное преимущество бюджетной децентрализации состоит в потенциале достижения экономической эффективности бюджетной системы – эффективности распределения бюджетных средств и их использования. Многочисленные исследования указывают, что широкие местные полномочия в сфере доходов и расходов 1) придают гибкость политической и административно-управленческой подсистемам публично-правового образования, 2) создают открытость к реформам, необходимым на соответствующей стадии развития, 3) стимулируют рост факторов производства в частной сфере – физического и человеческого капитала.

Бюджетная децентрализация целесообразна с точки зрения 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 России 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 (горизонтальной несбалансированностью) и,

² Ст.Ст. 7, 8 и 9. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс]: 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).

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020).

с другой стороны, 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, нейтрализуют внешние эффекты. Однако необходимость в перераспределении бюджетных средств занижает как фактический, так и эффективный (тот, при котором достигается эффективность бюджетной системы) уровни **внутрирегиональной бюджетной децентрализации**. Перераспределение бюджетных средств также ослабляет потенциал межбюджетных отношений получить от децентрализации максимальный положительный эффект в терминах эффективности распределения и использования ресурсов. Это объясняется главным негативным эффектом, сопровождающим выделение межбюджетного трансфера – снижением самостоятельности органа власти региона или муниципалитета.

Ресурсная зависимость, высокая межрегиональная дифференциация, а также малая степень полномочий регионов (в рамках совместного ведения с Российской Федерацией и в рамках собственного ведения) сформировали текущую бюджетную модель России, которая весьма сильно централизована. Хотя федеральная децентрализация не так мала, внутрирегиональная децентрализация (размер бюджетных полномочий органов местной власти) – не только один из наиболее низких среди всех мировых федераций, но и стремительно сокращается. Недостаток местных полномочий не только негативно влияет на развитие бизнеса (о чем говорят и результаты анализа, проведенного в диссертации), но и предъявляет повышенные требования к качеству федеральной межбюджетной политики.

Известно, что положительный потенциал бюджетной децентрализации не безграничен и имеет определенный предел, индивидуальный для каждой бюджетной системы. Важно корректно определить этот предел, учитывая особенности конкретной бюджетной системы, и сформулировать предпочтительные меры федеральной межбюджетной политики, которые помогут его достигнуть. Данная работа вносит вклад в информированную дискуссию о

выгодах и издержках действующей модели бюджетной децентрализации в России и мерах федеральной политики, которые позволяют реализовать ее потенциал и способствовать развитию экономики.

Степень научной разработанности проблемы. Анализу и вопросам реформирования межбюджетных отношений, развития бюджетного федерализма и общим вопросам финансовой политики экономического развития России посвящены работы таких авторов, как Андряков 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., Клиторин В.И., Коломак Е.А., Кузнецов С.В., Лавров А.М., 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., Broadway R., Brollo F., Buchanan J., De Mello L., Di Bella G., Gordon R., Hines J.R., Inman R.P., Lighthart 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.

Тема зависимости экономического развития от политики межбюджетных отношений исследуется в работах Aslim E., Boetti L., Buehn A., Calcagno P., Dell'Anno R., Diaz-Serrano L., Dong B., Escaleras M., Ezcurra R., Fiva J., Gao S., Gemmell N., Grubert H., Hatfield J., Kalirajan K., Kappeler A., Kessing S., Moesen W., Pal S., Rodríguez-Pose A., Schild C., Sorens J., Xu Y., Yang Z., Zee Н.Н. и др.

Цель диссертационного исследования – определить количественные характеристики влияния внутрирегиональной бюджетной децентрализации на структурную динамику инвестиций в России и пути реализации ее положительного потенциала для развития экономики.

Цель исследования обусловила постановку следующих **задач**:

- 1) Определить корректные показатели внутрирегиональной (местной) бюджетной децентрализации,
- 2) Построить модель зависимости инвестиций от децентрализации и осуществить количественные расчеты,
- 3) Предложить меры в области федеральной политики межбюджетных отношений, направленные на достижение найденных оптимальных уровней внутрирегиональной бюджетной децентрализации и активизацию инвестиционной деятельности в регионах России.

Объектом исследования является система межбюджетных отношений в бюджетной системе России. **Предметом исследования** является влияние внутрирегиональной бюджетной децентрализации на инвестиции в основной капитал в регионах России и пути реализации ее положительного потенциала с точки зрения создания стимулов у экономических агентов к осуществлению инвестиций.

Область исследования диссертационной работы соответствует требованиям паспорта ВАК РФ специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» (специализация – региональная экономика), пунктам 3.17 «Управление экономикой регионов» и 3.18 «Экономика федеративных отношений».

Теоретическую основу исследования составляют труды в области бюджетного федерализма, межбюджетных отношений, бюджетной политики и региональной экономики. **Методологическую базу исследования** составляют общенаучные методы (анализ, синтез, аналогия, методы сравнения и группировки), корреляционно-регрессионный анализ (в том числе простая (метод наименьших квадратов) и панельная регрессия с фиксированными эффектами регионов), методы анализа моделей с бинарной зависимой переменной (пробит-регрессия). Технические расчёты выполнены с использованием языка программирования R. **Нормативная база исследования** состоит из законодательства в области финансового права России, актов финансовых министерств и ведомств.

Информационную базу исследования составили публикации в академических журналах, материалы органов исполнительной власти (Министерства финансов, Казначейства, Федеральной налоговой службы, Росстата), Центрального Банка, международных организаций (МВФ, Всемирного Банка).

Научная новизна диссертационного исследования состоит в установлении того, что на стимулы органов власти региона увеличивать внутрирегиональную бюджетную децентрализацию влияет его бюджетная обеспеченность. Доказано также, что непосредственно фактор децентрализации положительно влияет на инвестиции в регионе, и определены предельные уровни частных инвестиций для разных субъектов инвестиционной деятельности, при которых фактор децентрализации сохраняет значение.

Основные положения, имеющие научную новизну и представляющие предмет защиты (по специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством: региональная экономика»):

1. Установлено, что на стимулы органов власти региона увеличивать внутрирегиональную децентрализацию влияет его бюджетная обеспеченность. При контроле на фактор бюджетной обеспеченности, влияние децентрализации на частные инвестиции положительно, но оптимальные значения первой отсутствуют. Найдены предельные уровни частных инвестиций, при которых фактор децентрализации является значимым, для разных субъектов инвестиционной деятельности (п. 3.17 паспорта специальности «Управление экономикой регионов»).

2. Найдено, что в ресурсных регионах России наиболее отчетливо отражается прямая взаимосвязь бюджетной обеспеченности региона (развитости экономики) и высокой внутрирегиональной децентрализации. Контроль на фактор бюджетной обеспеченности и учет особенностей каждого региона дает статистически значимый оптимальный диапазон децентрализации для инвестиций малого и среднего бизнеса – 36–38%. Небольшое превосходство доходной децентрализации над расходной объясняется специфическими фискальными стимулами у

администраций ресурсных регионов увеличивать местные полномочия по доходам (п. 3.17 паспорта специальности «Управление экономикой регионов»).

3. Для роста фискальных стимулов у органов власти регионов к внутрирегиональной децентрализации обоснована целесообразность снижения долга субъектов по бюджетным кредитам, увеличения распределения федеральных дотаций на выравнивание, дотаций на сбалансированность и субсидий. При этом дотации на сбалансированность эффективнее выделять субъектам с малым долгом, дотации на выравнивание – субъектам с большим долгом (п. 3.18 паспорта специальности «Экономика федеративных отношений»).

Теоретическая значимость работы заключается в подтверждении благоприятного влияния внутрирегиональной децентрализации на частные инвестиции в регионе, однако показано, что оптимальные значения децентрализации для общей величины частных инвестиций не идентифицируемы при учете влияния фактора бюджетной обеспеченности.

Практическое значение имеют найденные оптимальные значения (диапазоны) внутрирегиональной бюджетной децентрализации для инвестиций малого и среднего бизнеса в ресурсных регионах России (36–38%), с учетом влияния фактора бюджетной обеспеченности и особенностей каждого региона.

Апробация результатов исследования. Отдельные положения и результаты работы были доложены на конференциях:

- Ежегодная конференция АНЦЭА «Приоритеты-2018: социальная или экономическая политика?» (г. Москва, 5 октября 2018 г.),
- Международная научно-практическая интернет-конференция «Проблемы экономического роста и устойчивого развития территорий» (г. Вологда, 15-17 мая 2019 г.),
- V Всероссийский симпозиум по региональной экономике (г. Екатеринбург, 9-10 октября 2019 г.),
- Наука в региональном пространстве современной России и зарубежья: Всероссийская научная конференция с международным участием (ФИЦ Коми НЦ УрО РАН, г. Сыктывкар, 18-19 ноября 2019 г.).

- XV Осенняя конференция молодых ученых в Новосибирском Академгородке (ИЭОПП, г. Новосибирск, 18-20 ноября 2019 г.).
- Север и Арктика в новой парадигме мирового развития. Лузинские чтения – 2020: Международная научно-практическая конференция (г. Апатиты, 9-11 апреля 2020 г.).
- XVI Осенняя конференция молодых ученых в Новосибирском Академгородке (ИЭОПП, г. Новосибирск, 12-15 октября 2020 г.). Дистанционный формат.
- XXVII Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (г. Москва, МГУ имени М.В. Ломоносова, 10-27 ноября 2020 г.). Дистанционный формат.

Публикации. Основные положения исследования изложены в 8 научных статьях (вклад автора – 7,8 п.л.), опубликованных в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных для публикации ВАК Минобрнауки РФ:

- 1) Тимушев Е.Н. Способы совершенствования механизмов предоставления трансфертов в бюджетной системе РФ // ЭКО. 2016. №7. С. 139–151. (0,60 п.л.). <http://old.ecotrends.ru/archive/679-edition-07/2504-2014-06-24-07-18-25>
- 2) Тимушев Е.Н. Доходы, гранты и фискальные стимулы: оценка и причины эффектов децентрализации бюджетной системы РФ // Вопросы экономики. 2018. №1. С. 71–90. (1,20 п.л.). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-1-71-90>
- 3) Тимушев Е.Н. Внутрирегиональная бюджетная децентрализация: показатели и динамика // Финансы. 2019. №8. С. 19–26. (0,61 п.л.). <http://www.finance-journal.ru/index.php?part=finance&num=201908>
- 4) Тимушев Е.Н. Федеральные межбюджетные трансферты и уровень внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России // Финансовый журнал. 2019. № 6. С. 27–42. (1,24 п.л.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-6-27-42>
- 5) Тимушев Е.Н. Потенциал, ограничения и направления исследований внутрирегиональной (местной) бюджетной децентрализации в федеральной

политике регионального развития // Финансы и кредит. 2020. № 1. С. 196–212. (1,10 п.л.). <https://doi.org/10.24891/fc.26.1.196>

6) Тимушев Е.Н. Долговая нагрузка, местная бюджетная децентрализация и фискальные стимулы региональных органов власти // Финансы: теория и практика. 2020. № 24(1). С. 58–75. (1,35 п.л.). <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2020-24-1-58-75>

7) Тимушев Е.Н. Бюджетные полномочия муниципалитетов ресурсообеспеченных регионов России и внебюджетные инвестиции // Вопросы экономики. 2020. № 4. С. 129–146. (1,00 п.л.). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-4-129-146>

8) Тимушев Е.Н. Внутрирегиональная (местная) бюджетная децентрализация и инвестиции в основной капитал в России // Проблемы прогнозирования. 2021. № 1. С. 131–144. (0,68 п.л.). (Timushev E.N. Intraregional (Local) Fiscal Decentralization and Investment in Fixed Assets in Russia // Studies on Russian Economic Development. 2021. Vol. 32. № 1. Pp. 87-97. <https://doi.org/10.1134/S1075700721010147>).

Иные публикации:

1) Тимушев Е.Н. Межбюджетные отношения на уровне региона // Формирование и использование финансовых ресурсов северного региона: теория и практика / Отв. ред.: д.э.н., проф. А.Г. Шеломенцев. Сыктывкар: ООО «Коми республиканская типография», 2019. 320 с. С. 48–78. <http://www.iespn.komisc.ru/pub/563-finance-sever-202001> (1,58 п.л.)

2) Тимушев Е.Н. Влияние состава межбюджетных трансфертов на внутрирегиональную (местную) бюджетную децентрализацию // Общественные финансы. 2019. № 38. С. 43–66. (0,84 п.л.)

3) Тимушев Е.Н. Внутрирегиональная бюджетная децентрализация: показатели, динамика, связь с основными индикаторами экономики региона // Проблемы экономического роста и устойчивого развития территорий: материалы IV международной науч.-практ. интернет-конференции, г. Вологда, 15–17 мая 2019 г. – Вологда: ФГБУН ВоЛНЦ РАН, 2019. 479 с. С. 456–462. (0,5 п.л.).

- 4) Тимушев Е.Н. Местная бюджетная децентрализация на современном этапе налогово-бюджетной политики в России // Наука в региональном пространстве современной России и зарубежья: Материалы Всероссийской научной конференции с международным участием. Сыктывкар: ФИЦ Коми НЦ УрО РАН, 2019. С. 147–151. (0,25 п.л.).
- 5) Тимушев Е.Н. Влияние местной доходной бюджетной децентрализации на темпы регионального экономического роста // Материалы V Всероссийского симпозиума по региональной экономике (9-10 октября 2019 г., г. Екатеринбург, Россия). Екатеринбург, Издательство: Институт экономики Уральского отделения РАН. 2019. С. 389–398. (0,60 п.л.).
- 6) Тимушев Е.Н. Внутрирегиональное социально-экономическое неравенство и местная бюджетная децентрализация в регионах России // Молодые ученые – экономике: сб. науч. тр. по итогам конкурса научных работ молодых ученых. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020. Вып. 19. 143 с. С. 59–84. (1,07 п.л.).
- 7) Тимушев Е.Н. В поисках роста местных полномочий // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития. Лузинские чтения – 2020: Материалы X Международной научно-практической конференции (Апатиты, 9-11 апреля 2020 г.). Апатиты: Изд-во ФИЦ КНЦ РАН, 2020. 105 с. С. 86–87. (0,11 п.л.).
- 8) Тимушев Е.Н. Пространственные факторы местной бюджетной децентрализации // Актуальные вопросы экономики и социологии: Сборник статей по материалам XVI Международной осенней конференции молодых ученых в Новосибирском Академгородке (г. Новосибирск, 12-15 октября 2020 г.). Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2020. С. 116–120. (0,25 п.л.).
- 9) Тимушев Е.Н. Бюджетная децентрализация как фактор инвестиций // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2020» [Электронный ресурс] / Отв.ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. М.: МАКС Пресс, 2020. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2020/index.htm (0,25 п.л.).

Объём и структура диссертационной работы. Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения,

трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Общий объем работы составляет 170 страниц, в том числе 134 страницы основного текста. Работа содержит 42 таблицы, 44 рисунка. Список литературы включает 207 наименований.

ГЛАВА 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 на пути к росту 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 создаёт коалиции при проведении необходимых реформ [Bardhan, 2016].

Экономическая политика государства играет ключевую 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 финансов и субъектами, предъявляющими спрос, поддержка ликвидности в целом [Панфилов, 2011]. Реже обсуждаемая, но не менее важная роль принадлежит **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]. Налого-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*) системы – долгосрочной оценки разницы между доходами и расходами. Постепенное замещение сырьевого сектора несырьевым в структуре ВВП (в силу меньшей налоговой нагрузки второго)⁵ вызывает снижение доходов. Напротив, потребность в расходах остается очень большой и обусловлена как краткосрочными (продолжающийся коронакризис), так и долгосрочными тенденциями (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 распределения **местных бюджетных полномочий** в многоуровневой бюджетной системе на величину факторов производства крайне редко находит отражение в академических работах, в том числе в зарубежной литературе. Под «**полномочиями**» здесь имеется в виду широта возможностей управления параметрами расходов и доходов местного бюджета, которой обладают органы местной власти, без юридического наполнения (то есть, без понимания полномочий

⁵ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года: разработан Минэкономразвития России / СПС «КонсультантПлюс», [Электронный ресурс]. 2013, Апрель. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

строго в смысле процедур бюджетного процесса⁶, в том числе как основы для исполнения расходных обязательств⁷). В связи с принятым пониманием понятия «полномочия», они могут количественно выражаться через относительный размер доходов и расходов местного бюджета в составе консолидированного бюджета региона (показатели бюджетной децентрализации обсуждаются в 1.2).

В данной работе рассматривается способность внутрирегиональной (местной)⁸ 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. 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 (местной) бюджетной децентрализацией в целях данной работы понимается процесс достижения достаточных бюджетных полномочий на уровне муниципалитета для создания стимулов: у местной власти – к росту эффективности общественного сектора местной экономики, а у экономических агентов – к ведению предпринимательской деятельности (в том числе росту частных инвестиций).

Федеративное устройство сочетает преимущества унитарного государства во внешнеполитических отношениях и небольших автономных образований – в

⁶ Ст.Ст. 7, 8 и 9. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020). Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁷ *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). Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс"; *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020). Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁸ По аналогии с тем, что **федеральные межбюджетные отношения** затрагивают вопросы взаимодействия органов власти федерального и регионального уровней, межбюджетные отношения между администрацией региональной власти и администрациями муниципалитетов корректно именовать **«региональными» межбюджетными отношениями**. Приставка **«внутри-»** акцентирует, что речь идет о межбюджетных отношениях внутри каждого региона. Уточнение **«(местная)»** показывает, что обсуждается относительный размер бюджетных полномочий муниципалитетов (внутри каждого региона).

экономическом развитии. Данный тезис со времён Ш. Монтескье продолжает изучаться во всём 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 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 регионов 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 (таблица 1.1.1). **Эффективность распределения** обусловлена совпадением потребностей налогоплательщиков на соответствующей территории и большей информированностью со стороны органов власти о спросе со стороны налогоплательщиков. **Эффективность использования** достигается меньшими затратами на сбор информации, появлением конкуренции за налогоплательщиков, минимальной налоговой нагрузкой, внедрением лучших практик управления.

Таблица 1.1.1 – Преимущества бюджетной децентрализации

Преимущество	Источник
Экономическая эффективности 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]
Улучшение 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	[Lighthart, 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 and Stadelmann, 2010]
Отсутствие универсализации принятия решений, свойственное централизации. Обеспечение дифференциации бюджетных мер, необходимой, но не популярной при централизации	[Oates, 1997]
Обнажение обстоятельств, препятствующих макростабильности – рентоориентированное 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.

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 у разных территорий и центрального правительства сопоставимы. В. Христенко [2002, С. 31, 35–36] подытожил данные условия:

- чёткое разграничение полномочий, их достаточность⁹ и самостоятельность в исполнении собственных полномочий,
- различия в предпочтениях велики, данные расходы децентрализованы,
- учитываются предпосылки более централизованной системы (экономия на масштабе и внешние эффекты).

Главные недостатки бюджетной децентрализации – возникновение несбалансированности (вертикальной и горизонтальной) и внешних эффектов (таблица 1.1.2). Недостатки также могут проявиться в сферах регионального развития, эффективности расходов и бюджетной устойчивости.

Таблица 1.1.2 – Недостатки бюджетной децентрализации

Недостаток	Источник
Вертикальная и горизонтальная несбалансированность, внешние эффекты	[Buchanan, 1950; Gordon, 1983; Broadway, 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; Albornoz, 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 местных доходов и расходов**. Он соблюдается, когда финансирование благ, производимых общественным сектором,

⁹ Соответствие стандартизованных доходов и расходов при минимизации заимствований.

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 [Lighthart, 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 платежи добывающего сектора, – ослабляют восприимчивость органа власти к меняющимся потребностям налогоплательщиков. Они ослабляют даже положительной потенциал налоговой децентрализации, считающейся 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 система межбюджетных отношений создает систему фискальных стимулов, объединяющих местные приоритеты с мерами по росту налоговой базы и оптимизации расходов [Славгородская, Летунова, Хрусталев, 2008, С. 5–6]. Поэтому применение трансфертов увеличивает экономическую эффективность бюджетной системы.

Однако при всех положительных сторонах межбюджетных трансфертов, их применение одновременно нарушает принцип взаимной зависимости местных доходов и расходов. Более того, трансферт обычно не зависит от усилий по росту налогового потенциала или повышения эффективности расходов, но 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 экономики.

Узкие условия эффективности и широта недостатков бюджетной децентрализации, а также неустойчивый баланс положительных и негативных эффектов межбюджетных трансфертов – это предпосылки для нелинейной (перевёрнутой U-образной) зависимости эффективности общественного сектора от децентрализации [Adam, Delis, Kammes, 2014]. Малая самостоятельность нижних уровней управления пагубна для эффективности бюджетной системы. Но при чрезмерно широких полномочиях недостатки внутрирегиональной децентрализации становятся слишком большими и перевешивают ее положительные эффекты [Aslim, Neyapti, 2017]. В большом числе работ было установлено, что **наличие некоего порогового уровня бюджетной децентрализации** универсально, так как 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 местной власти 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, ослабления принципа взаимной зависимости доходов и расходов – с другой стороны. Если говорить в целом, 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 становятся больше их преимуществ. Важно корректно определить этот предел, учитывая особенности конкретной бюджетной системы.

1.2 ПОКАЗАТЕЛИ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Измерение бюджетной децентрализации является самостоятельным вопросом научных исследований. Очевидное решение проблемы количественной меры децентрализации – это использование доли параметров региональных (местных) бюджетов в общей величине параметра консолидированного бюджета, то есть применение исключительно фискального подхода к измерению. При всей легкости данного подхода он не лишен сложностей, основная из которых состоит в том, как учитывать потоки межбюджетных трансфертов.

В свежей обзорной работе J. Harguindéguy, A. Cole и R. Pasquier [2019] отмечают отсутствие стандартной методики измерения объема полномочий органов власти регионов и муниципалитетов. Наряду с цитируемыми ниже базами

данных от ОЭСР и МВФ, они выделяют подход, представленный в [Hooghe et al., 2016], который подытоживает богатую литературу на эту тему и наиболее полно охватывает все три измерения децентрализации – 1) фискальный (размер доходов и расходов), 2) административный (степень влияния федерального уровня) и 3) политический (формирование органа власти региона/муниципалитета). Таким образом, **наиболее достоверная мера бюджетной¹⁰ децентрализации – та, которая наиболее полно отражает самостоятельность (authority, autonomy) территории в разрезе трех данных аспектов.**

Действительно, при всей распространенности измерения только фискального аспекта бюджетной децентрализации (доходы/расходы/трансферты), литература на тему корректного способа ее измерения и последующего анализа факторов/эффектов им не ограничивается. Например, J. Ligthart и P. van Oudheusden [2017] используют косвенные показатели – характер правовой системы, площадь территории и плотность расположения крупных экономических центров. A. Adam, M. Delis и P. Kammas [2014] расширяют инструментарий – кроме долей параметров бюджета и видов трансфертов, они рассчитывают индикаторы, отражающие полномочия, способы их осуществления и даже возможности заимствования. В литературе также можно заметить повышенный интерес к доходной децентрализации, по сравнению с расходной (см., например, [Stegarescu, 2005]) – это объяснимо желанием получить более точные оценки влияния децентрализации на экономический рост [Baskaran, Feld, 2013; Thornton, 2007].

Данные международных организаций в той или иной степени позволяют оценить состояние и тенденции развития бюджетной децентрализации в мире во всех трех основных аспектах (хотя политический аспект остается наименее учитываемым). **База данных ОЭСР¹¹**, например, предлагает не только готовые

¹⁰ Если допустить, что термин «бюджетная децентрализация» охватывает все аспекты межбюджетных (межправительственных, *intergovernmental*) отношений в федеративной системе и не привязан сугубо к их фискальному аспекту, то есть оценке относительного размера бюджетных доходов/расходов региона/муниципалитета.

¹¹ См. OECD Fiscal Decentralisation Database. URL: https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm#C_3 (дата обращения: 9.01.2020).

данные по налоговой автономии регионов и муниципалитетов, но также исходные данные по параметрам бюджетов разных уровней, включая «входящие» и «исходящие» трансферты с их функциональным разрезом (в национальной валюте и на единицу ВВП), таким образом предоставляя возможность самостоятельного расчёта уровня бюджетной децентрализации. Однако состав единиц наблюдений в данной базе по определению относительно мал (страны-участницы). Кроме этого, наиболее свежие данные доступны лишь по состоянию на начало 2010-х гг. Данных недостатков лишена **база данных МВФ**¹² (см. таблицу 1.2.1), хотя 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. Таким образом, метод МВФ – отсутствие корректировки на нецелевые/целевые трансферты, – может занижать¹³ доходную децентрализацию и завышать¹⁴ – расходную, особенно на местном уровне. По этой причине **данные МВФ для целей данной работы применяются только в рамках сравнительного международного анализа**: 1) федеральной бюджетной децентрализации (размера полномочий регионов) – исходные данные, 2) внутрирегиональной бюджетной децентрализации – переработанные автором данной работы, с опорой на другие базы данных МВФ – IMF (Expenditure) и IMF (Revenue).

Таблица 1.2.1 – Показатели бюджетной децентрализации (международный анализ)

Обозначение	Расшифровка	Способ расчета	Источник
exp'	Федеральная расходная децентрализация	Расходы региона – Исходящие трансферты Расходы бюджетной системы	IMF (Fiscal Decentralization)

¹² IMF Fiscal Decentralization Dataset. URL: <https://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42&sId=1479329132316> (дата обращения: 11.09.2020).

¹³ Пример занижения доходной внутрирегиональной децентрализации при методе МВФ: в доходах местного бюджета не учитываются нецелевые региональные межбюджетные трансферты (дотации). На практике дотации расширяют объем местных доходов.

¹⁴ Пример завышения расходной внутрирегиональной децентрализации при методе МВФ: в сумме местных расходов учитывается сумма региональных субвенций (в первую очередь, по расходам на образование). На практике высокий объем субвенций сковывает самостоятельный выбор направлений местных расходов.

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

Источники: составлено автором.

Примечание: Единица измерения – в %. Данные, участвующие в анализе по *exp'*, *rev'*, *exp* и *rev* – за 2008–2017 гг. и в зависимости от наличия данных.

Данная работа при измерении внутрирегиональной децентрализации в России учитывает фискальный аспект бюджетной децентрализации (оценивает относительный размер доходов и расходов местных бюджетов), то есть в целом повторяет подход ОЭСР и МВФ. Однако, во-первых, мы сравниваем полномочия местного уровня по сравнению с полномочиями региональной администрации, а не общими параметрами бюджетной системы в целом; это ставит акцент именно на межбюджетные отношения внутри региона. Во-вторых, что более важно, используемые показатели децентрализации для субъектов России учитывают также административный аспект разграничения полномочий – через корректировку на размер региональных субвенций (таблица 1.2.2). D. Stegarescu [2005] указывает на завышенные оценки децентрализации при опоре исключительно на формальные показатели вертикальной структуры. Ошибочные оценки опасны тем, что они резко повышают риск недостоверных результатов при последующем поиске экономических эффектов децентрализации. Таким образом, расчеты данной работы по регионам России основаны на данных Казначейства, с авторской корректировкой параметров местных бюджетов на размер целевых региональных трансфертов (субвенций).

Таблица 1.2.2 – Показатели внутрирегиональной бюджетной децентрализации (Россия)

Обозначение	Расшифровка	Способ расчета	Ед. измерения	Источник
Рас	Расходная децентрализация	Расходы местные – Входящие субвенции Расходы региона консолидированные	%	Казначейство

Обозначение	Расшифровка	Способ расчета	Ед. измерения	Источник
Дох.1	Доходная децентрализация по структуре общерегиональных доходов	Доходы местные – Входящие субвенции Доходы региона консолидированные	%	Казначейство
Дох.2	Доходная децентрализация по структуре местных доходов	Налоговые и неналоговые местные доходы Доходы местные	%	Казначейство

Источник: составлено автором.

Поясним способ расчета показателей внутрирегиональной децентрализации.

Расходный аспект бюджетной децентрализации *Рас* определяется как доля расходов местных бюджетов в консолидированных расходах субъекта. Субвенции – трансферты, финансирующие не собственные, а делегированные полномочия, – считаются расходами субъекта, 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 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 России за 2008–2018 гг. произошло существенное снижение внутрирегиональной бюджетной децентрализации (таблица 1.2.3). Расходная и доходная децентрализации сократились примерно на 8 п.п. Текущие уровни существенно ниже оптимальных, полученных в данной работе (рисунок В.1). Доходная децентрализация *Дох.1* остается ниже расходной и разрыв даже увеличился, что свидетельствует о росте асимметрии расходов и доходов (расходы заметно выше). Тенденция снижения местных полномочий указывает на неиспользование потенциала бюджетной децентрализации для достижения эффективности распределения и использования ресурсов.

В ресурсообеспеченных (ресурсных)¹⁵ регионах России полномочия местной власти в 2008 г. были намного выше средних данных по России. Но за 2008–18 гг. они сократились опережающим темпами. Это привело к сближению внутрирегиональной децентрализации в ресурсных регионах и России в целом.

Таблица 1.2.3 – Динамика внутрирегиональной децентрализации в России, %

Показатель	Россия в целом			Ресурсообеспеченные регионы		
	2008	2018	Δ	2008	2018	Δ
Рас	39	31	-8	47	34	-13
Дох.1	36	25	-11	43	28	-15
Дох.2	41	34	-7	33	32	-1

Источник: расчеты автора по данным Казначейства России и ФНС России.

Для внутрирегиональной децентрализации в России значимы пространственные эффекты – положительная пространственная корреляция (0.14 для *Ras*, 0.31 для *Дох.1*)¹⁶. То есть, **размер местных полномочий соседнего региона играет определенную роль для полномочий данного региона** (рисунки 1.2.1 и 1.2.2).

¹⁵ субъекты, которые по результатам одномерного кластерного анализа образуют отдельную группу по признаку высокой доли занятых в отрасли «Добыча полезных ископаемых».

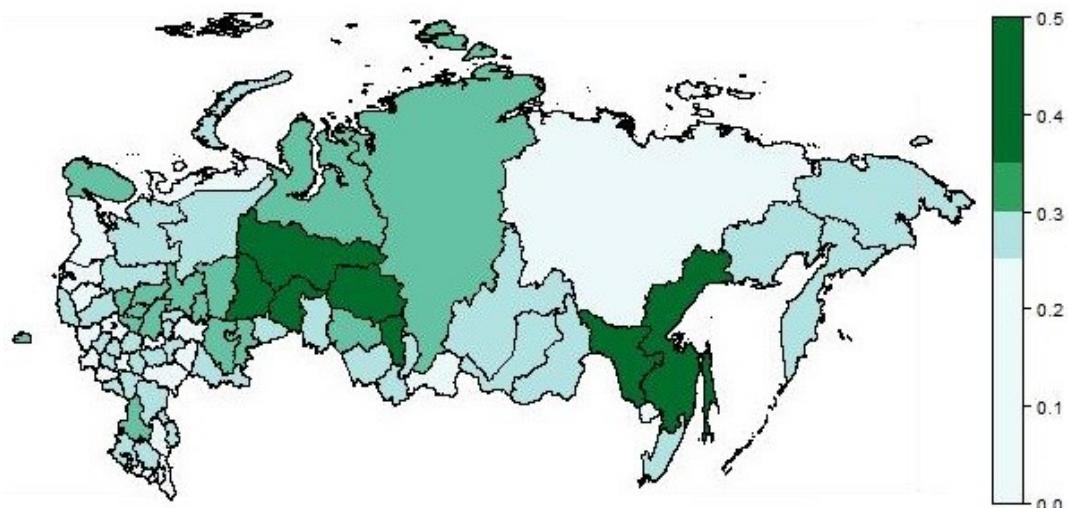
Ресурсные регионы (13): Республика Коми, Ненецкий АО, Мурманская область, Оренбургская область, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Республика Хакасия, Забайкальский край, Кемеровская область, Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Сахалинская область, Чукотский АО.

¹⁶ По данным за 2009–2017 г. Пространственный коэффициент корреляции – Moran's I (spatial correlation coefficient). Факт пространственной близости оценивается на основе факта наличия общей границы у субъектов России (в том числе общей точки), без учета расстояния (применяются «queen contiguity weights»).



Источники: см. таблицу А.1.

Рисунок 1.2.1 – *Ras*, по средним данным за 2011–2018 гг., ед.



Источники: см. таблицу А.1.

Рисунок 1.2.2 – *Dox.1*, по средним данным за 2011–2018 гг., ед.

Показатели расходной *Ras* и доходной *Dox.1* бюджетной децентрализации имеют весьма сильную прямую взаимосвязь с показателями общих и частных инвестиций (*INV* и *INV.PR*) и валовой добавленной стоимости (ВДС) (таблица 1.2.4). ***Ras* и *Dox.1* будут считаться основными индикаторами внутрирегиональной бюджетной децентрализации в данной работе.**

Таблица 1.2.4 – Корреляция бюджетной децентрализации с макропоказателями

Показатель	Инвестиции все (LN)	Частные инвестиции (LN)	ВДС в основных ценах (LN)
Рас	0,38	0,44	0,50
Дох.1	0,39	0,44	0,50
Дох.2	0,2	...	0,4
<i>Справочно:</i>			
Дох.2, <i>включая дотации на выравнивание</i>	0,0	...	0,1

Источник: расчёты автора.

Примечание: LN – натуральный логарифм. По средним данным для каждого субъекта России за 2009–2016 гг. – всего 75 наблюдений. Не учитываются данные следующих субъектов 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:

- Подтверждена корректность расчёта показателей децентрализации на основе вычисления доли параметров нижестоящих бюджетов в консолидированной величине по региону,
- Важно делать поправку на объём региональных субвенций.
- Из величины собственных доходов местного бюджета следует исключать все межбюджетные трансферты, в том числе дотации на выравнивание.

Если данные по **федеральной** бюджетной децентрализации в мире напрямую публикуются МВФ, то данные по **внутрирегиональной** децентрализации отсутствуют и их весьма сложно рассчитать (см. таблицы 1.2.5, Б.1). Однако дополнительные расчеты целесообразны, так как позволяют получить важные результаты. Во-первых, **в отличие от России, в мире не наблюдается тренда сокращения бюджетной децентрализации – как федеральной, так и внутрирегиональной**, в том числе у стран – лидеров по данному показателю (Канада, Швейцария, Южная Африка, Швеция, Австралия, США, Испания). Во-вторых, страны с высокой федеральной децентрализацией имеют так же высокую внутрирегиональную децентрализацию (полученные оценки для не-федеративных государств – Греции, Франции, Турции, Японии, – могут быть завышены). В-третьих, почти в каждой стране расходная децентрализация выше доходной, вне

зависимости уровня системы, что отражает международный феномен вертикальной несбалансированности (дисбаланса).

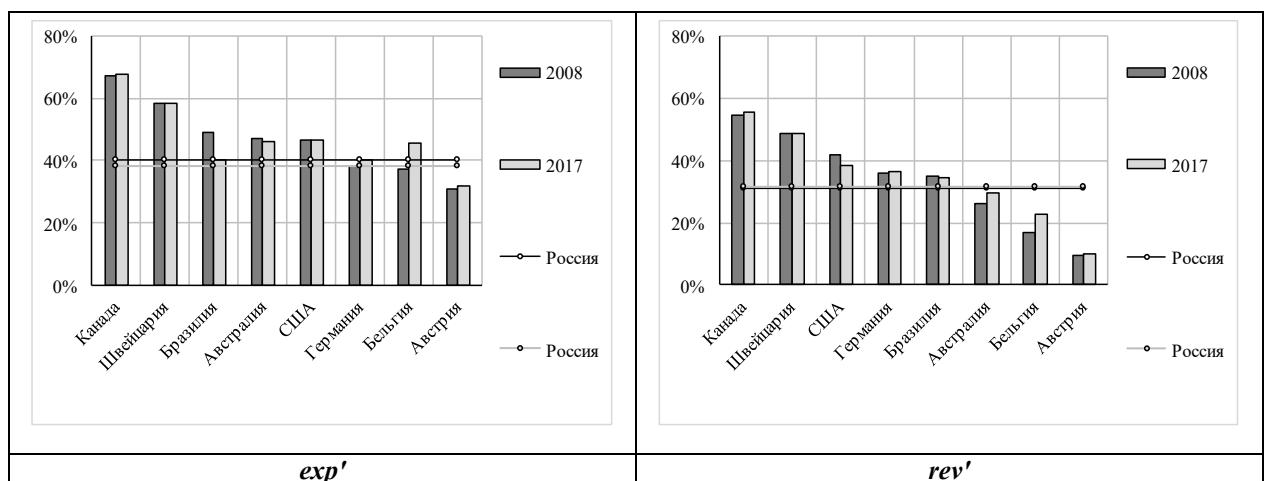
Таблица 1.2.5 – Федеральная и внутрирегиональная бюджетная децентрализация

Государство	<i>exp'</i>			<i>rev'</i>			<i>exp</i>			<i>rev</i>		
	2008–17	Ранг	Δ, п.п.	2008–17	Ранг	Δ, п.п.	2008–17	Ранг	Δ, п.п.	2008–17	Ранг	Δ, п.п.
Россия	39%	12	-2	34%	7	1	20%	11	-7	16%	12	-12
Канада	68%	1	0	56%	1	1	16%	14	-5	18%	8	1
Швейцария	59%	2	0	49%	2	0	30%	5	...	29%	4	...
Австралия	46%	6	-1	29%	9	4	21%	8	...	22%	7	...
США	46%	7	0	41%	3	-3	25%	6	...	...	...	...
Бразилия	44%	9	-9	33%	8	0	20%	10	-9	29%	5	7
Бельгия	39%	10	8	19%	14	6	17%	13	3	15%	13	-2
Германия	39%	13	2	35%	5	1	20%	9	8	16%	11	-1
Австрия	31%	18	1	10%	19	1	19%	12	...	18%	10	...

Источники: см. таблицу 1.2.1.

Примечание: Ранги рассчитаны на основе собранных автором (и/или рассчитанных) данных по 32-м развитым и развивающимся странам, входящим в ОЭСР, G20 и/или Европейский союз. Выбор стран обусловлен наличием и возможностью расчета данных, а также принадлежностью к отмеченным организациям. **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 уже перечисленных):** Бразилия, Индонезия, **Россия**, ЮАР. **Европейский союз (4) (кроме уже перечисленных):** Латвия, Литва, Мальта, Румыния. **В таблице показаны только результаты по федеративным государствам.** Из числа федераций отсутствуют данные для Аргентины, Индии и Мексики. Ранг: 1-е место соответствует наибольшей децентрализации.

Федеральная бюджетная децентрализация в России заметно отстает от полномочий органов власти регионов в большинстве других федераций – Канаде, Швейцарии, Австралии, США, Германии и Бельгии (рисунок 1.2.3). Ее уровень за 2008–2017 гг. почти не изменился, тогда как в других странах полномочия регионов в большинстве случаев увеличились (исключение – Бразилия в части *exp'*).

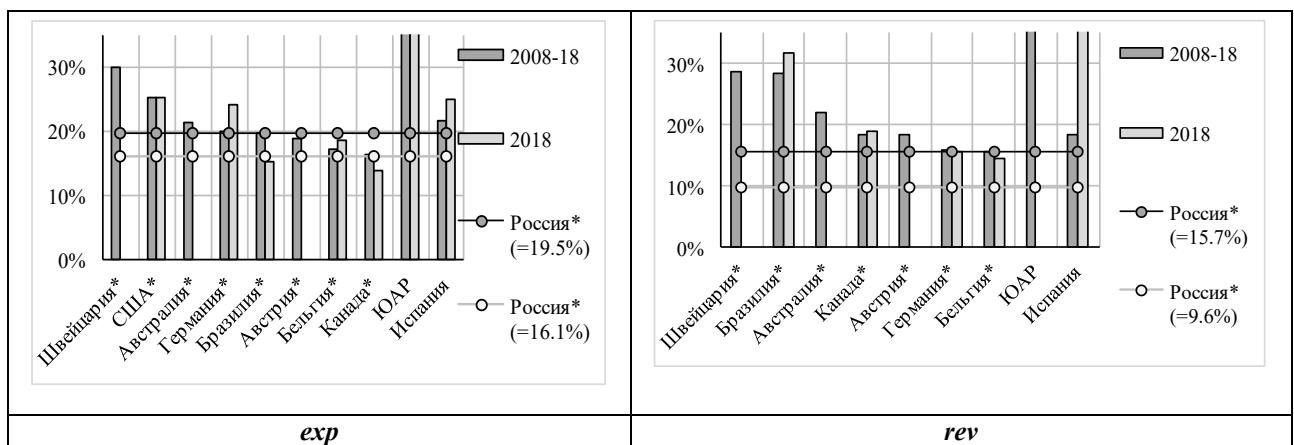


Источники: см. таблицу 1.2.1.

Примечание: показаны только федеративные государства.

Рисунок 1.2.3 – Федеральная бюджетная децентрализация

Состояние **внутрирегиональной бюджетной децентрализации** в России в международной перспективе также можно было оценить как отстающее, если бы не опережающая негативная динамика за 2008–2018 гг. (рисунок 1.2.4). Это создает определенную угрозу эффективности бюджетной системы. В части объема расходных полномочий муниципалитетов показатели России аналогичны низким значениям Бразилии и Канады (около 15%), а по доходной децентрализации (*rev*, она же *Dox.1*) (около 10%) Россия находится внизу списка федераций. Лидерами по внутрирегиональной децентрализации в целом являются Швейцария, Бразилия, США, Австралия и Германия.



Источники: см. таблицу 1.2.1.

Примечание: * - федеративное государство. Для США по *rev* отсутствуют данные. Для ЮАР и Испании – государств, которых часто рассматривают как де-факто федерации, – оценки могут быть завышены.

Рисунок 1.2.4 – Внутрирегиональная бюджетная децентрализация

Подчеркнем, что представленные количественные данные основаны на авторских оценках. Здесь также необходимо отметить существенное отставание международных данных от авторских расчетов по данным Казначейства для 2018 г. по России (31% для *Ras* и 25% для *Dox.1*, см. таблицу 1.2.3). Помимо разных источников информации, несоответствия объясняются тем, что при расчетах на

данных МВФ из параметров местных бюджетов исключаются все региональные трансферты, а при расчетах на данных Казначейства – только субвенции, и это дает существенно большие оценки местных полномочий для России.

Попарный корреляционный анализ показателей децентрализации, инвестиций в основной капитал и долга (результаты представлены ниже) показывает, что существенный размер бюджетных полномочий регионов может быть благоприятен для развития экономики, однако рост самостоятельности может сопровождаться ростом долговой нагрузки. Учитываются три относительных показателя долга – 1) долг бюджетной системы в целом на единицу ВВП, 2) долг только регионов и 3) долг только регионов, но на единицу собственных доходов (таблица 1.2.6).

Таблица 1.2.6 – Показатели долга и инвестиций (международный анализ)

Расшифровка	Ед. измерения	Источник	Min	Медиана	Max
Долг бюджетной системы на единицу ВВП	%	IMF (Government Finance Statistics)	9	43	216
Долг регионов на единицу ВВП	%	IMF (Fiscal Decentralization), расчеты автора	0	7	56
Долг регионов на единицу доходов без учета входящих трансфертов	%	IMF (Fiscal Decentralization, Expenditure, Revenue), расчеты автора	2	42	169
Инвестиции в основной капитал	тыс. дол./чел., натуральный логарифм	IMF (System of National Accounts), расчеты автора	0,05*	4,5*	19,3*

Источники: составлено автором.

Примечание: Статистика показателей (min, медиана и max) – по странам, перечисленным в таблице Б.1, – входящим в ОЭСР, G20 и/или Европейский союз (всего – 50 стран). Данные по долгу – на начало 2018 г.; по инвестициям – по средним данным за 2012-2017 гг. * - в тыс. дол./чел., то есть без учета операции натурального логарифма.

Корреляционный анализ показал, что федеральная бюджетная децентрализация (расходная и доходная) прямо взаимосвязана с объемом инвестиций в основной капитал (таблица 1.2.7). 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 (таблица

1.2.7). При этом интересно то, что **чем выше долг региона, тем, как правило, выше и объем его бюджетных полномочий**. Данный результат сохраняется даже при анализе исключительно данных государств-федераций. Его можно объяснить тем, что с ростом собственных полномочий регионы становятся более самостоятельными и при проведении долговой политики. Оценки для внутрирегиональной децентрализации слабее, но все же значимые, и указывают на то, что **долг региона и размер местных бюджетных полномочий обратно взаимосвязаны**. В частности, рост долга региона связан со снижением размера местных полномочий, то есть ростом внутрирегиональной *централизации*. Данный результат может быть интерпретирован таким образом, что при росте долга у администрации региона возникают стимулы к консолидации региональных финансов и концентрации ресурсов в бюджете субъекта.

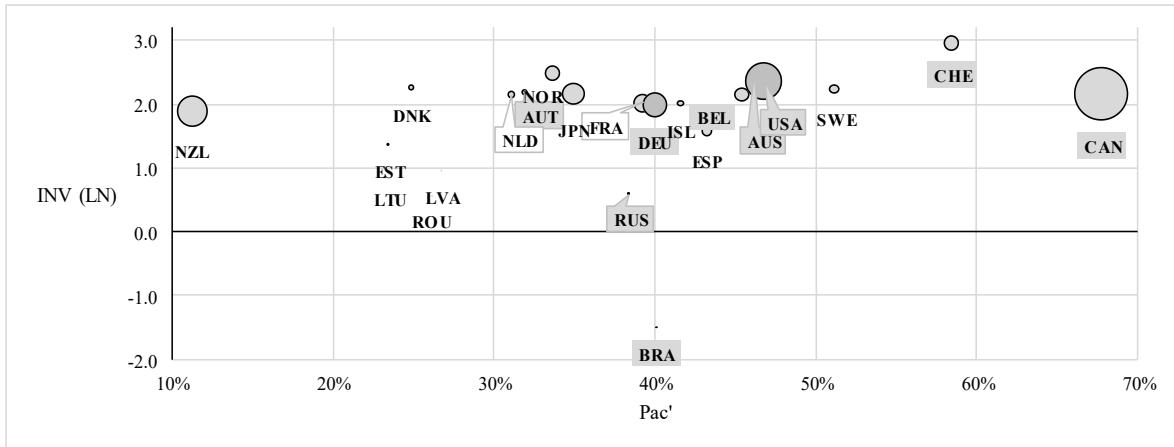
Таблица 1.2.7 – Взаимосвязь децентрализации, инвестиций и долга

№	Показатель	Парная корреляция		
		Инвестиции (LN)	Долг бюджетной системы на единицу ВВП	Долг регионов на единицу ВВП
1	Инвестиции (LN)	-	0	0,4
2	exp'	0,3	0	0,5
3	rev'	0,2	0	0,6
4	exp	0	0	-0,3
5	rev	0	0	-0,3

Источники: расчеты автора, таблицы 1.2.1 и 1.2.6.

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

Положительную взаимосвязь между инвестициями с одной стороны и **федеральной** децентрализацией и долгом регионов – с другой, иллюстрирует рисунок 1.2.5. Наблюдения не отвергают наличие перевернутой U-образной кривой зависимости инвестиций от децентрализации в широком диапазоне 30–50%.

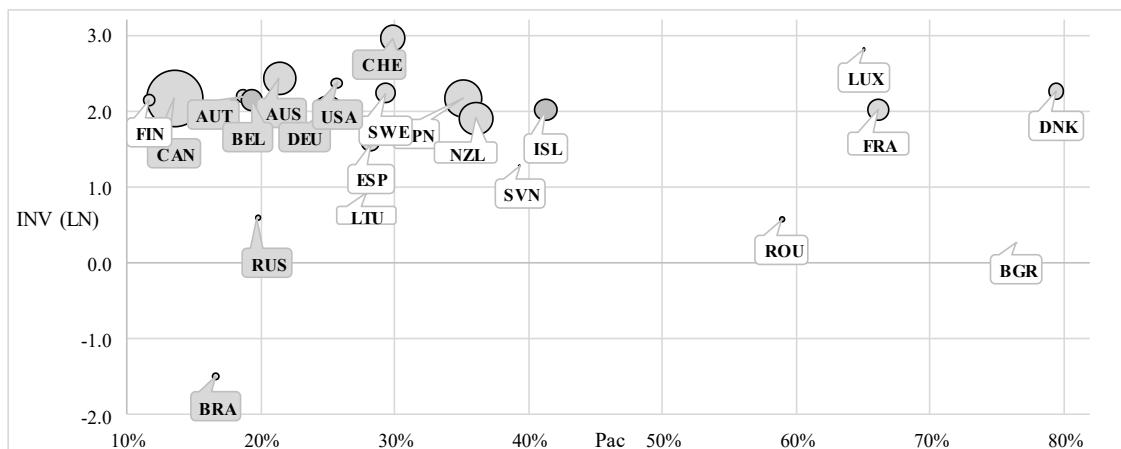


Источники: см. таблицу 1.2.1.

Примечание: Диаметр окружностей соответствует Долгу регионов на единицу ВВП. Данные по *Pac'* – за 2008–2017 гг., Долг регионов на единицу ВВП – на начало 2018 г., *INV* – за 2012–2017 гг. Выделены государства-федерации, обозначения – см. таблицу Б.1.

Рисунок 1.2.5 – Инвестиции и федеральная децентрализация

Графическая иллюстрация зависимости инвестиций от *внутрирегиональной* бюджетной децентрализации подтверждает отсутствие статистически значимой взаимосвязи между показателями (рисунок 1.2.6). Можно лишь заметить небольшой рост инвестиций до достижения *exp* величины 30%, выше которого инвестиции становятся ниже. Заметим, что это намного ниже потенциального оптимума для федеральной децентрализации (30–50%).



Источники: см. таблицу 1.2.1.

Примечание: Диаметр окружностей соответствует величине Долга регионов на единицу доходов без учета входящих трансфертов. Данные по *Pac'* – за 2008–2017, 2018 гг., по Долгу регионов – на начало 2018 г., по *INV* – за 2012–2017 гг. Выделены государства – федерации. Обозначения государств – см. таблицу Б.1.

Рисунок 1.2.6 – Инвестиции и внутрирегиональная расходная децентрализация, взаимосвязь с долгом регионов на единицу собственных доходов

Различные социально-экономические показатели несут определённую взаимосвязь с показателями бюджетной децентрализации. Условно, их можно разделить на **показатели-факторы и показатели-ковариаты** (то есть, показатели, величина которых формируется в том числе под влиянием децентрализации). К **показателям-ковариатам** относятся такие показатели, величина которых формируется в том числе под влиянием децентрализации. Иными словами, ковариаты могут отражать положительное воздействие бюджетной децентрализации на экономическое развитие.

К ковариатам бюджетной децентрализации в целях данной работы отнесены: 1) Индекс конкурентоспособности Всемирного экономического форума и ряд его компонентов; 2) Индекс Doing Business; 3) макропоказатели госуправления от Всемирного Банка (Worldwide Governance Indicators); 4) оценки качества жизни – человеческого капитала (включая качество здравоохранения), числа правонарушений и смертности (таблица Б.2). От бюджетной децентрализации можно ожидать положительного вклада именно по выделенным направлениям – так как сильные местные полномочия обычно ассоциируются с более зрелой финансовой и экономической системами в целом.

Анализ взаимосвязи (парной корреляции) бюджетной децентрализации и показателей-ковариатов позволит определить, подтверждаются ли положения теории. Корреляция для федеральной бюджетной децентрализации рассчитывается по всем странам (включая не-федерации) по усредненным данным за 2008–2017 гг. (одно наблюдение для одной страны). Корреляция для внутрирегиональной бюджетной децентрализации рассчитывается только по федеративным государствам, и в целях роста выборки расчеты ведутся не только по усредненным данным (одно наблюдение для одной страны), но и с учетом нескольких наблюдений по одной и той же стране (за разные годы), то есть по общему пулу доступных данных.

Индекс конкурентоспособности Всемирного экономического форума и такие его составляющие, как *Государственное регулирование*, *Качество образования* и *Трудовая мобильность* населения действительно больше, если бюджетная децентрализация так же выше, вне зависимости от уровня бюджетной системы (таблица 1.2.8). Если учитывать только внутрирегиональную децентрализацию, с ее ростом также увеличиваются *Прозрачность бюджета*, а также качество бизнес-среды – *Отношение к предпринимательскому риску* и *Индекс Doing Business*. Данные оценки наиболее точные, так как подтверждаются и при более строгом анализе по усредненным данным. С другой стороны, рост внутрирегиональной децентрализации может быть ассоциирован со снижением оценки качества госуправления от Всемирного Банка, особенно мер *Эффективности государства*, *Качества госрегулирования*, *Контроля коррупции* и *Верховенства закона*. Более того, становятся высокими и ряд показателей качества жизни (из числа тех, по которым желательны низкие величины) – *Число убийств* и качество здравоохранения, выраженное в *Смертности детей в возрасте до 5 лет*). Однако для обеих групп данных показателей – качества госуправления и жизни, – более строгие оценки данной взаимосвязи (по индивидуальные данные) все же не подтверждаются, в отличие от *Индекса человеческого капитала* – при высокой внутрирегиональной децентрализации он действительно ниже при всех подходах к оценке. А вот индикатор удовлетворённости жизнью – *Число самоубийств*, – улучшается с ростом децентрализации, и данная оценка так же достоверна. Таким образом, **высокий уровень внутрирегиональной децентрализации действительно может быть благоприятен для развития бизнеса, но он не обязательно сопровождает общую эффективность госсектора и даже высокое качество жизни.**

Таблица 1.2.8 – Проверка теории ковариатов (эффектов) децентрализации

№	Ковариата	К корреляции и подтверждается ли теория (да или нет)		
		Федеральная (exp', rev')		Внутрирегиональная (exp, rev)
		индивидуальные данные*	общий пул стран, разные годы	
Предполагается прямая взаимосвязь с децентрализацией				

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

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

Примечание: **Оценки корреляции для федеральной бюджетной децентрализации** exp' и rev' – на основе данных по 32-м развитым и развивающимся странам (ОЭСР, G20 и/или Европейский союз), включая все федерации, перечисленные в таблице 1.2.5. **Оценки корреляции для внутрирегиональной бюджетной децентрализации** exp и rev – только на основе данных девяти федераций (см. таблицу 1.2.5). * - по усредненным данным для каждой страны (одно наблюдение для одной страны), более точные оценки. Только значимые коэффициенты корреляции.

Выводы

Обоснован подход, который применен в данной работе при измерении внутрирегиональной (местной) бюджетной децентрализации в России – фискально-административный. Согласно ему, вычисляется доля 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 – *Rас*, *Дох.1*, *Дох.2*. Расчет позволил определить, что в пространственном аспекте размеры полномочий органов местной власти в субъектах России взаимосвязаны, то есть степень бюджетной децентрализации

соседнего региона значима для уровня внутрирегиональной децентрализации данного региона.

К мировым лидерам по федеральной и внутрирегиональной бюджетной децентрализации можно отнести Швейцарию, США, Австралию и Германию, а общемировой тренд федеральной и внутрирегиональной бюджетной децентрализации – повышательный. На этом фоне состояние и тенденции в развитии бюджетной децентрализации в России могут представлять определенную угрозу эффективности бюджетной системы: 1) стремительное сокращение **местных полномочий**, 2) наименьшая среди всех федераций **внутрирегиональная доходная децентрализация**, 3) уровень **внутрирегиональной расходной децентрализации** сопоставим с низкими показателями Бразилии и Канады, 4) **федеральная бюджетная децентрализация** в России хотя и не сокращается, но все же отстает от большинства других федераций.

Феномен вертикальной несбалансированности (дисбаланса) – асимметрии расходных и доходных полномочий с преимуществом первых на нижних уровнях бюджетной системы, – свойственен всем бюджетным системам мира. Однако в России асимметрия расходной и доходной внутрирегиональной децентрализации является одной из наиболее высоких в мире; вместе со снижением размера полномочий органов местной власти за 2008–2018 гг. асимметрия увеличилась. Уменьшение местных полномочий может указывать на неиспользование потенциала бюджетной децентрализации в обеспечении эффективности распределения и использования ресурсов бюджетной системы. Низкая величина региональных, и особенно местных, бюджетных полномочий крайне неблагоприятна для развития бизнеса, о чем говорят результаты проведенного анализа. Это придает остроту и актуальность вопросу о детерминантах снижения внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России.

Международный анализ взаимосвязи «децентрализация-инвестиции-долг регионов» принес два важных результата. Во-первых, наблюдения не отвергают, а скорее подтверждают наличие перевернутой U-образной кривой зависимости инвестиций от федеральной и внутрирегиональной видов бюджетной

децентрализации. При этом желаемый размер первой представляется намного большим: так, оптимум полномочий региона может составлять 30–50% общефедеральных полномочий, а оптимум полномочий органов местной власти – не более 30% от общерегиональных полномочий. Во-вторых, долг регионов прямо взаимосвязан с объемом их бюджетных полномочий (федеральные межбюджетные отношения), но его рост одновременно сопровождается внутрирегиональной централизацией (консолидацией финансов). Таким образом, рост долга субъектов России в 2013–2016 гг. может частично объяснить найденное снижение внутрирегиональной бюджетной децентрализации.

1.3 БЮДЖЕТНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ИНВЕСТИЦИИ

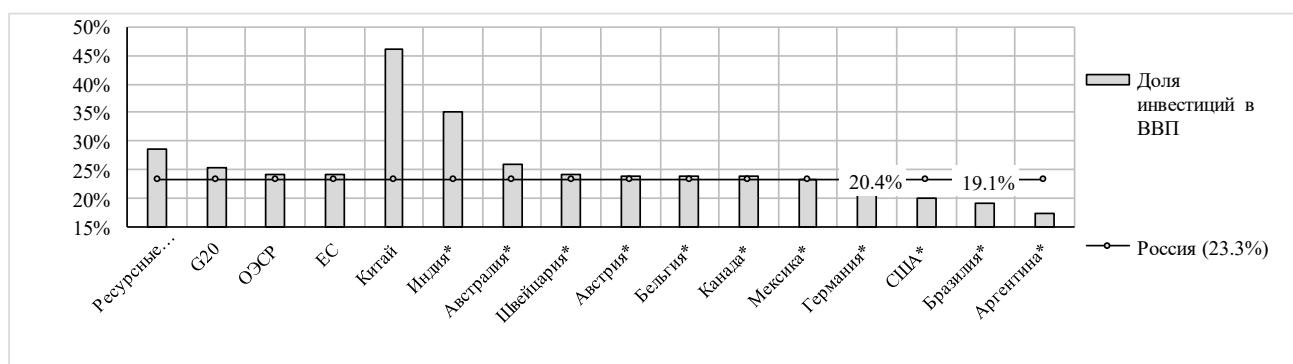
Экономическое развитие выражается в достижении эффективности распределения ресурсов и эффективности производства. В бюджетной системе одним из главных инструментов достижения эффективности (распределения бюджетных средств и осуществления расходов) является бюджетная децентрализация. Это делает ее важным фактором экономического развития. Поэтому **политика межбюджетных отношений – управления полномочиями и перераспределения ресурсов, – 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 какого-либо макроэкономического индикатора как зависимой переменной, и инвестиции в основной капитал хорошо подходят для данной роли – как методически, так и учитывая остроту проблемы их низкой динамики.

Методически, инвестиции могут отражать не только уровень экономического развития региона (что лучше показывает ВРП), но и реализацию экономического потенциала региона «в моменте», то есть в каждый период времени (как правило,

за год). В данном контексте можно принять, что показатель инвестиций представляет собой следствие сложившегося инвестиционного климата в регионе и 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 достаточных местных полномочий. 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 децентрализации на сферу 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) (рисунок 1.3.1). 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.



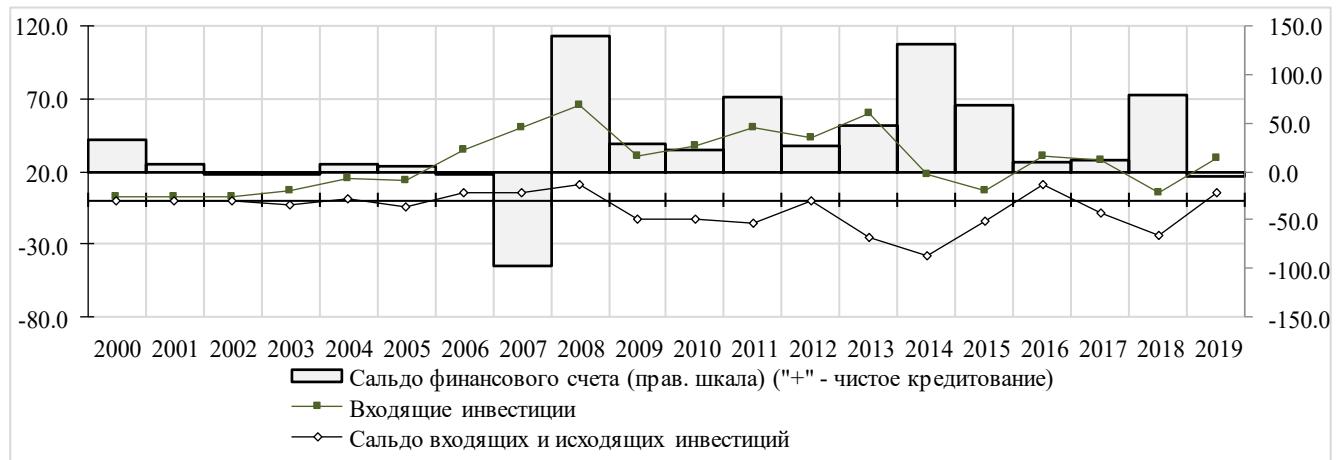
Источники: расчеты автора по данным UNCTAD (GDP Component).

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.

Рисунок 1.3.1 – Доля инвестиций в основной капитал в структуре ВВП

Рост инвестиций в экономике во многом обусловлен эффективностью государственной экономической, в том числе структурной (структурно-инвестиционной) политики. Под ней понимается комплекс мер по стимулированию 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 устраняется рыночными механизмами. Таким образом, **одной лишь макроэкономической стабилизации недостаточно для устойчивого экономического роста** [Ширев, Михеева, Гусев, Савчишина, 2019]. В рамках структурной политики ключевая роль также принадлежит улучшению институциональной составляющей системы [Структурные изменения..., 2018], формированию той или иной структуры производства на территории регионов [Региональные аспекты..., 2018].

Начиная с 2008 г., Россия является чистым кредитором финансовых ресурсов в мировой экономике (рисунок 1.3.2). Данный тренд формируется в том числе по каналу прямых инвестиций, где объем иностранных вложений ежегодно уступает величине ресурсов, покидающих экономику (кроме 2012, 2016 и 2019 гг.).



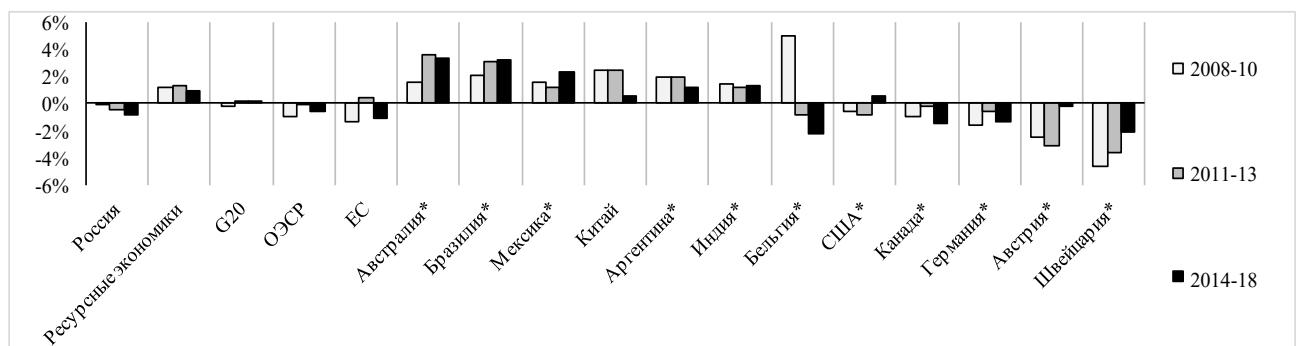
Источники: ЦБ РФ, расчеты автора.

Примечание: учитываются только прямые входящие и исходящие инвестиции без портфельных.

Рисунок 1.3.2 – Входящие и исходящие инвестиции в России, млрд. дол.

Объем «исходящих» из России инвестиций увеличивается (рисунок 1.3.3).

Как ни странно, их динамика больше соответствует динамике развитых федераций и групп государств – Канаде и Германии, ОЭСР и ЕС, и в меньшей – ресурсным экономикам. Для развивающихся федераций (Бразилия, Мексика, Аргентина, Индия), напротив, свойственно привлекать иностранные прямые инвестиции.

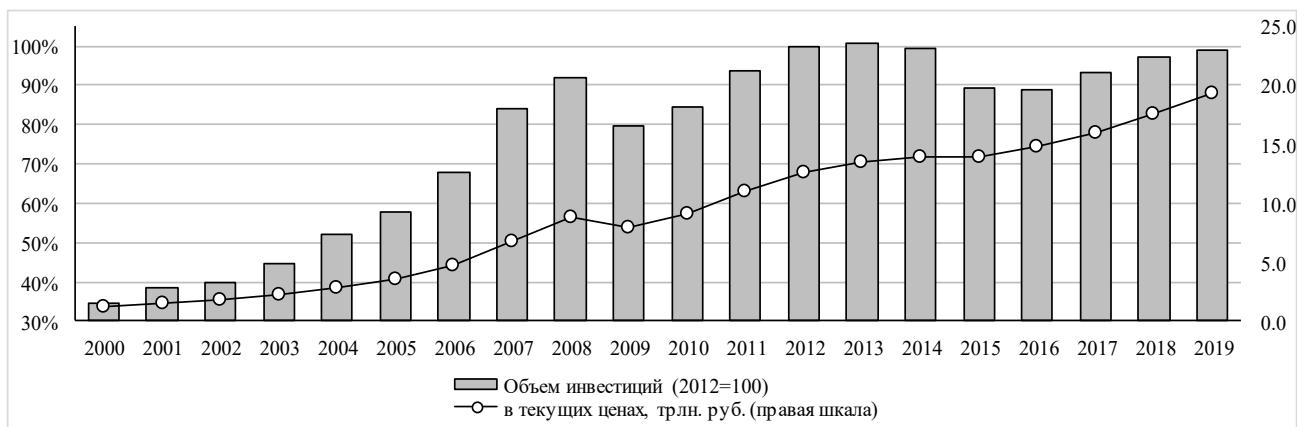


Источники: расчеты автора по данным МВФ (Balance of payments).

Примечание: только прямые инвестиции. Входящие инвестиции – «net incurrence of liabilities», исходящие инвестиции – «net acquisition». * – федеративные государства.

Рисунок 1.3.3 – Сальдо входящих и исходящих инвестиций в мире, % ВВП

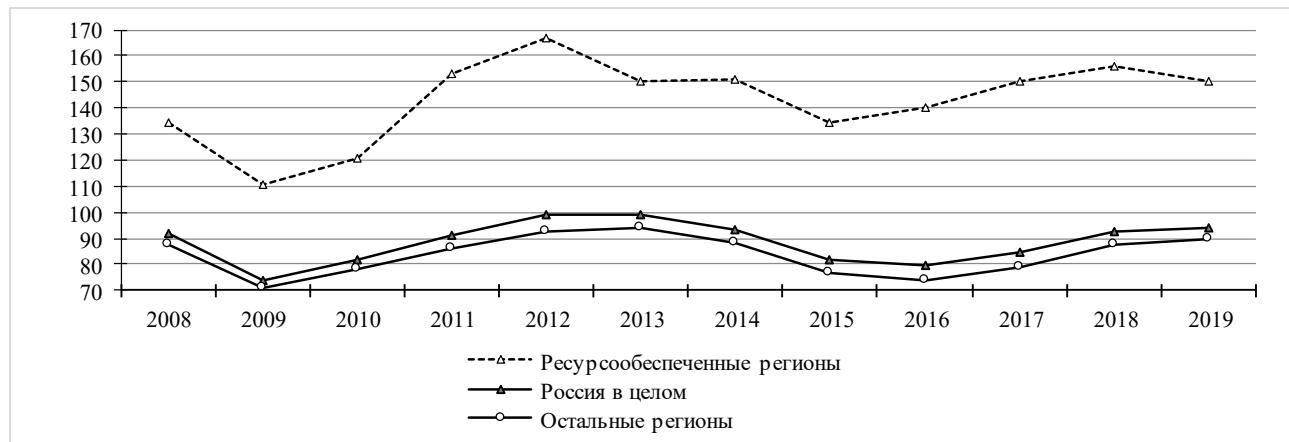
Непосредственно в экономике России наблюдается тенденция снижения инвестиций (рисунок 1.3.4). Текущие значения ниже посткризисных (2012–2013 гг.), и их до сих пор не удалось достичнуть, несмотря на рост в 2017–2019 гг.



Источник: Росстат.

Рисунок 1.3.4 – Динамика общих инвестиций в основной капитал в России

Объемы **удельных частных инвестиций** за 2017 г. сопоставимы с показателями 2011–2013 гг. только для ресурсных регионов (рисунок 1.3.5).



Источник: расчеты автора по данным Росстата.

Примечание: в ценах 2017 г., индексировано на индекс бюджетных расходов (ИБР). ИБР предназначен для нивелирования межрегиональных различий в стоимости благ и используется в федеральной методике распределения дотаций на выравнивание. Далее в работе все подушевые показатели скорректированы на индекс потребительских цен 2017 г. и учитывают величину ИБР. Взвешено на численность населения.

Рисунок 1.3.5 – Динамика частных инвестиций, тыс. руб./чел.

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. Подобные выводы критически зависят от определения децентрализации, техники и периода оценки, характера выборки [Sacchi, Salotti, 2014]. Несмотря на открытость вопроса, 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. Kröijer [2009], A. Rodríguez-Pose и R. Ezcurra [2011], L. Boetti и соавторы [2012] так же считают, что налоговая децентрализация целесообразнее расходной.

Рост эффективности общественного сектора при бюджетной децентрализации идентифицируется в литературе через появление каналов 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 (таблица 1.3.1). Цитируемые работы свидетельствуют о в целом благоприятных эффектах бюджетной децентрализации на развитие экономики, вне зависимости от канала влияния. Слабое соблюдение выделенных условий для 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 потенциала.

Таблица 1.3.1 – 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]	Не только фискальная, но и административная (степень влияния федерального уровня) и политическая (способ формирования органа власти муниципалитета) виды 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 [Fiva, 2006]. Конкуренция за налогоплательщика снижает государственное потребление, увеличивает капитальные вложения [Moesen, Cauwenberge, 2000; Sorens, 2014].	Низкая вертикальная несбалансированность и небольшой уровень бюджетного перераспределения (межбюджетных трансфертов)
Коррупция и теневой сектор	Уменьшает, в том числе 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 –	<p>Вертикальная несбалансированность снижает потенциал производительных расходов из-за их сниженной эффективности [Kappeler et al., 2013].</p> <p>Влияние децентрализации опосредуется местными особенностями:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Индонезия: зависит от склонности к межмуниципальной коопeração [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 [Kalirajan, Otsuka, 2012]. 	Низкая вертикальная несбалансированность. Баланс расходов на физический (инфраструктура) и человеческий (образование) капиталы. Сильно зависит от местных особенностей.

Источник: составлено автором.

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].

В отличие от роста экономики, характер влияния бюджетной децентрализации на уровень инвестиций изучен весьма слабо. Помимо низкой

разработанности, известные результаты также отличаются неоднозначностью. Относительно бюджетных инвестиций, M. Escaleras и Р.Т. Calcagno [2018] выявили, что при децентрализации решений в сфере налоговой политики **возможен потенциал** роста качества инфраструктуры. Для общих инвестиций положительное влияние децентрализации **может** транслироваться через увеличение их объема, однако не обязательно через рост эффективности [Gao et al., 2019]. S. Kessing, K. Konrad и C. Kotsogiannis [2007], рассматривая воздействие бюджетной системы на инвестиционный климат, и вовсе 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 представляемой работы. Концептуальная близость инвестиций и выпуска в целом, а также большое число исследований на тему связи «децентрализация-макроэкономика» позволяют утверждать о потенциале положительного влияния местной автономии при принятии решений об осуществлении долгосрочных вложений – и, следовательно, на правомерность анализа зависимости частных инвестиций от внутрирегиональной децентрализации.

Довольно странно, что большинство работ по теме «бюджетная децентрализация и экономика» затрагивают федеральную децентрализацию, то есть исследуют состояние полномочий 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, и 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 (таблица 1.3.2). Поэтому местная бюджетная политика определяет состояние рыночной и социальной инфраструктуры, влияет на успешность малого и среднего бизнеса.

Роль местных бюджетных расходов важна даже по сугубо «бухгалтерским» причинам. Например, 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 1.3.2 – Расходы консолидированного бюджета субъектов России

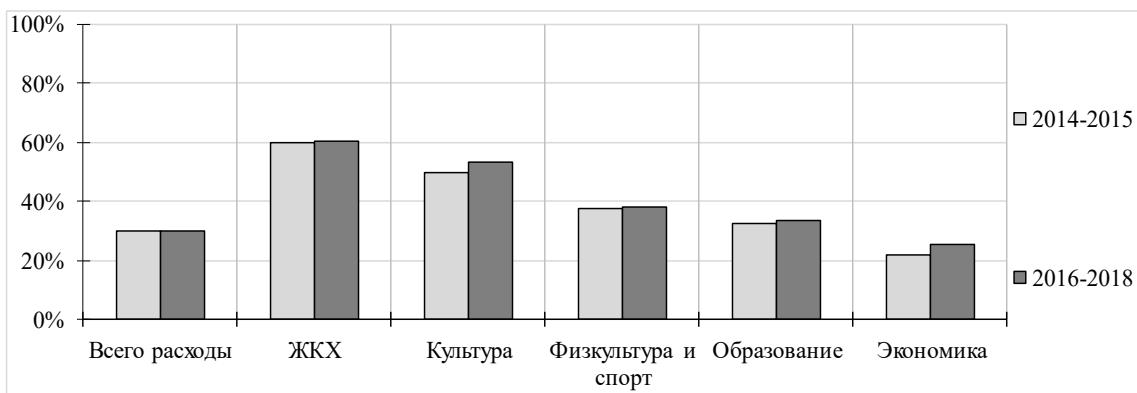
Вид	в % от ВВП	Доля в параметрах бюджетной системы
Расходы всего	12,9	39
Общегосударственные	0,8	37
Безопасность	0,3	5
Экономика	2,5	45
в том числе:		
сельское хозяйство	0,4	59
транспорт	0,4	56
дорожное хозяйство	0,9	58
ЖКХ	1,5	87
Социальная сфера	7,5	51
в том числе:		
образование	3,0	82
культура	0,4	80
здравоохранение	1,1	32
соц. политика	2,0	16
соц. политика (без учета федерального трансфера 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 местных расходов в общерегиональных стагнирует на уровне 30%, большую часть из них занимают расходы на культуру, образование и экономику (рисунок 1.3.6) – 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 в России. Местные администрации наиболее близки к налогоплательщикам и 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 органов местной власти полномочий, частный сектор будет менее мотивирован к осуществлению инвестиций, так как потребности бизнеса будут удовлетворены лишь отчасти из-за того, что региональная власть не будет владеть относительно полной информацией о потребностях налогоплательщика.



Источник: расчёты автора по данным Казначейства России.

Примечания: включая расходы государственных внебюджетных фондов. **Все региональные межбюджетные трансферты, кроме субвенций, считаются расходами бюджета-получателя.** Виды расходов сортированы по величине общих расходов бюджетной системы России в среднем за 2014–2018 гг. по убыванию.

Рисунок 1.3.6 – Доля местных в консолидированных расходах регионов, ед.

Рост эффективности общественного сектора по выделенным в литературе каналам положительного влияния достаточных местных полномочий, а также «производительный» состав местных расходов может объяснять положительную взаимосвязь между показателями инвестиций и внутрирегиональной децентрализации – она отражается в положительном коэффициенте парной корреляции. На признаки причинно-следственной зависимости общих инвестиций от уровня внутрирегиональной бюджетной децентрализации в регионах России указывают и оценки по тесту Гранжера¹⁷ (таблица 1.3.3). Это дает основания утверждать о корректности полученных далее оценок регрессионного анализа с точки зрения отражения **объективно** существующей зависимости.

¹⁷ Методика тестирования причинно-следственной связи в двух временных рядах данных, предложенная Клайвом Гранжером (Clive Granger) в конце 1960-х гг. и известная как «Granger causality test».

Таблица 1.3.3 – Оценка существования зависимости инвестиций от децентрализации

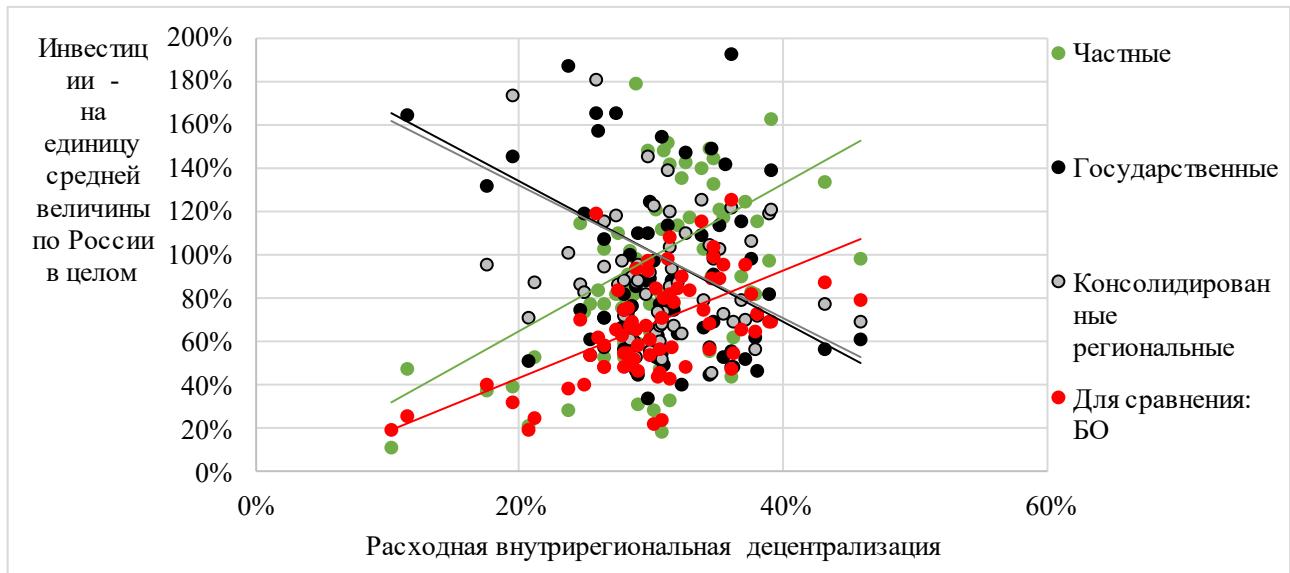
№	Регион	Рас	Дох.1	Дох.2
	Россия в целом	Да**	Да**	Да**
1	ЦФО	-	-	-
2	СЗФО	-	-	Да*
3	ЮФО	Да (0.31)	Да (0.31)	-
4	СКФО	-	Да (0.22)	Да (0.31)
5	ПФО	Да (0.24)	Да (0.21)	-
6	УФО	-	-	Да (0.25)
7	СФО	-	Да*	Да (0.24)
8	ДВФО	-	Да (0.28)	Да (0.27)

Источник: расчёты автора по данным Казначейства России, ФНС России 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) пересчет региональных данных.

Представленные теоретические и эмпирические аргументы в пользу наличия зависимости инвестиций от внутрирегиональной 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, расширение БО вследствие инвестиций создает стимулы у региональных органов власти «делиться» своими полномочиями с органами местной власти. Отсюда, чем выше БО, тем больше увеличиваются полномочия местной власти, то есть внутрирегиональная децентрализация. И автоматически фиксируется прямая взаимосвязь инвестиций и децентрализации.

Действительно, величины инвестиций (кроме государственных и региональных бюджетных) и БО прямо взаимосвязаны (рисунок 1.3.7), причем коэффициент корреляции достаточно большой (0,6; см. таблицу В.2).

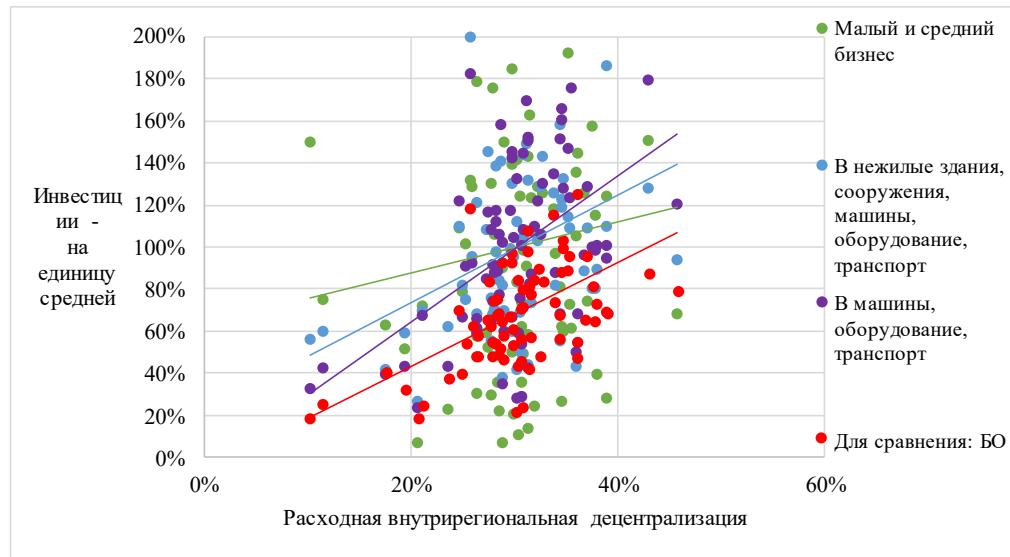


Источник: расчёты автора по данным Казначейства России и Росстата.

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.

Рисунок 1.3.7 – Инвестиции и расходная внутрирегиональная децентрализация-1

По видам инвестиций все инвестиции малого и среднего бизнеса, как представляется, могут быть наиболее тесно связаны с децентрализацией (пусть они и относительно мало вариативны) – так как для них угол наклона примерно равен 45 градусов) (рисунок 1.3.8). Вложения в машины, оборудование и транспорт визуально, могут быть менее связанными с размером местных полномочий, так как они более изменчивы на единицу меры децентрализации (соответственно, могут играть роль другие разнообразные факторы).

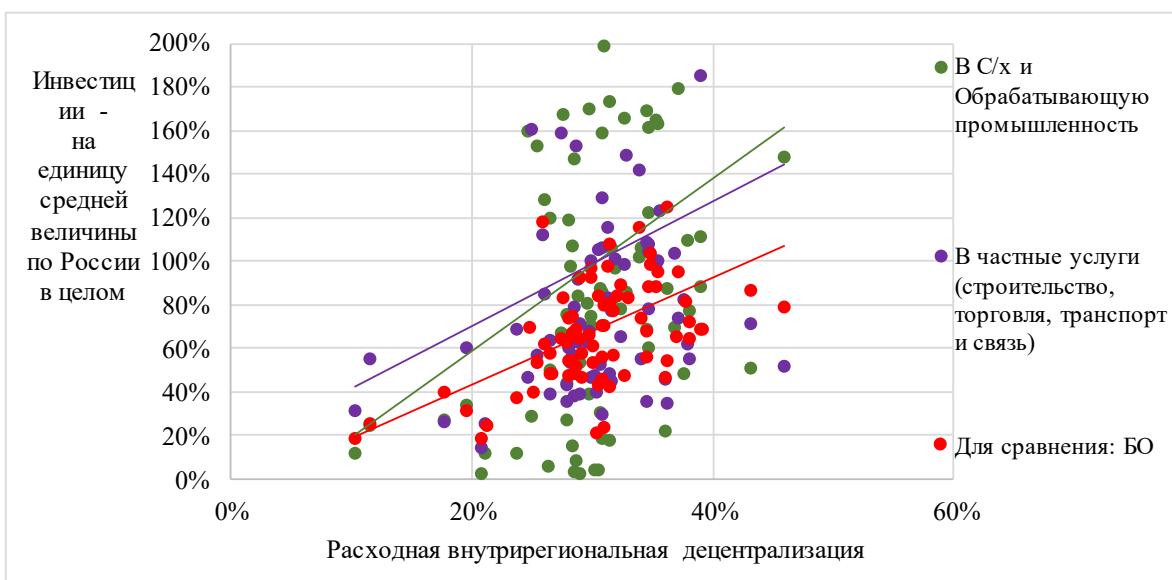


Источник: расчёты автора по данным Казначейства России и Росстата.

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.

Рисунок 1.3.8 – Инвестиции и расходная внутрирегиональная децентрализация-2

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 услуг (строительство, торговля, транспорт и связь) (рисунок 1.3.9).

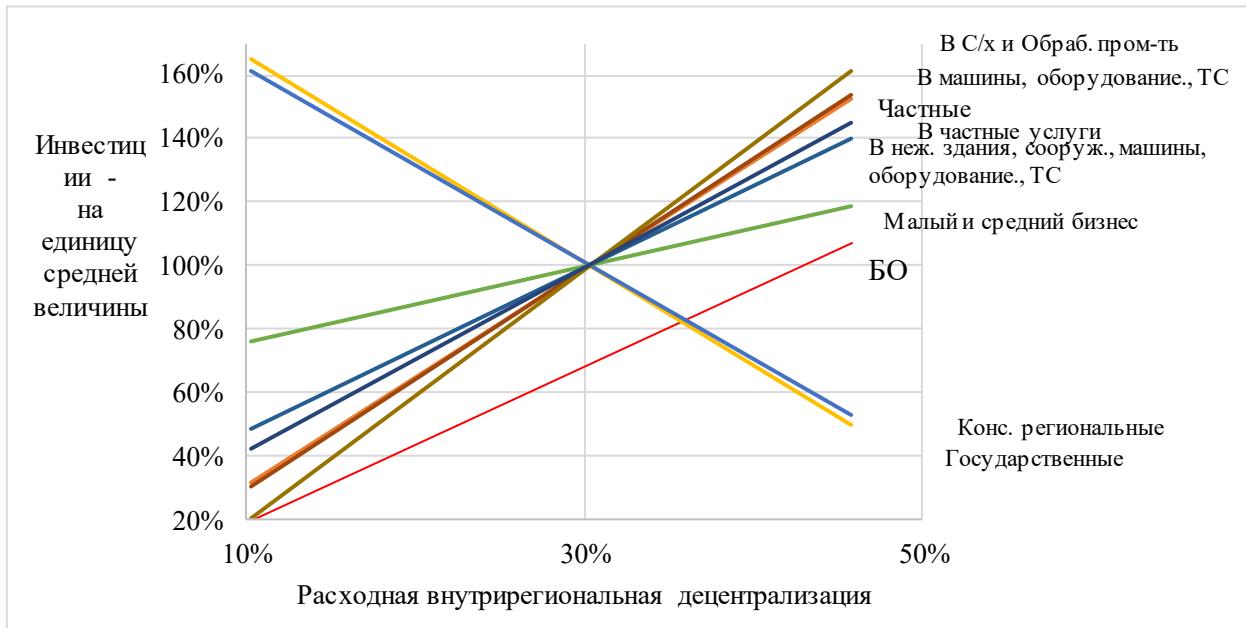


Источник: расчёты автора по данным Казначейства России и Росстата.

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.

Рисунок 1.3.9 – Инвестиции и расходная внутрирегиональная децентрализация-3

Объединив все виды инвестиций, можно заметить, что инвестиции малого и среднего бизнеса выделяются на общем фоне, по ним разброс между регионами относительно мал (рисунок 1.3.10). 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. Взаимосвязь для инвестиций в машины, оборудование и транспорт почти повторяет тренд общих частных инвестиций.



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.

Рисунок 1.3.10 – Инвестиции и внутрирегиональная децентрализация (общий рисунок линейных трендов)

Не отвергая аргумента о зависимости и росте инвестиций от децентрализации по каналу роста эффективности бюджетной системы вследствие расширения бюджетных полномочий у органов местной власти, элемент роста инвестиций по причинам, не зависящим от размера местных полномочий, может быть достаточно

большим (вероятно, даже больше, чем вследствие значимых местных полномочий). Проблема эндогенности показателя децентрализации становится весьма острой – как непосредственно в регрессионном анализе, так и при интерпретации его результатов. Подходы к снижению ее остроты обсуждаются далее в 2.2.

Предполагаемые 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 инвестиционный¹⁸. 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), но 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 иных факторов инвестиций.

Бюджетные инвестиции. Инвестиции из бюджетов субъектов 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].

¹⁸ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: разработан Минэкономразвития России. СПС «КонсультантПлюс», 2013, Апрель. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

Частные инвестиции. Вопрос о факторах частных инвестиций тесно связан с вопросом о факторах инвестиционной привлекательности региона. 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; доля безвозмездных поступлений в доходах бюджета субъекта [Гришина, 2020].

По мнению Е.В. Шоломицкой [2017], среди факторов инвестиций в России преобладают 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 в структуре ВРП, а также рентабельность капитала. А. Alesina и соавторы [1999] так же 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, которые 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]). Так же не много работ с выводом о наличии однозначно негативного эффекта (например, [Chudik et al., 2017]). В частности, N. Zouhaier и M. 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]. Стressовое влияние задолженности бюджетного сектора на финансовый рынок можно считать причиной нелинейной зависимости инвестиций от долга. T. Mitze и F. Matz [2014] обнаружили, что негативное влияние долга на рост экономики в долгосрочной перспективе обратно взаимосвязано с уровнем развития региона.

В экономике России осуществляется недостаточно частных расходов на образование, здравоохранение и культуру с точки зрения роста человеческого капитала, который вызывает 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 удельных денежных доходов становится индикатором частного (децентрализованного) источника воспроизводства человеческого капитала, с проявлением последствий на макроуровне, в том числе для величины инвестиций. Находит подтверждение гипотеза о рентоориентированной структуре экономики России и концентрации (в региональном измерении) конкурентоспособных отраслей [Овчарова и др., 2016]. С течением времени низкооплачиваемая занятость уходит с наблюдаемого сектора в теневой, особенно в сектор малого бизнеса, но отнюдь не исчезает. 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, в том числе регулирования бюджетной децентрализации, 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. Для российской экономики проблема низких инвестиций весьма остра: 1) размер инвестиций на единицу ВВП мал, 2) общие инвестиции в реальном выражении до сих пор не вышли на посткризисный уровень 2012–2013 гг., а частные инвестиции в удельном выражении вернулись на него только в ресурсных регионах, 3) Россия является чистым кредитором ресурсов для прямых инвестиций в мировой экономике, а это не свойственно ни развивающимся федерациям, ни группе ресурсных экономик, 4) объем «исходящих» прямых инвестиций, начиная с 2008 г., увеличивается.

Результаты исследований о влиянии бюджетной децентрализации на динамику инвестиций и экономическое развитие, опубликованные в литературе, в целом далеко не однозначны. Однако 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 состояния внутрирегиональной децентрализации (** – факторы, напрямую участвующие далее в эмпирическом анализе*): сырьевая специализация экономики*, доля отрасли строительства в структуре ВРП*, параметры банковского кредитования*, рентабельность основного капитала, налоговая нагрузка, бюджетная политика стимулирования инвестиций по каналу расходов*, бюджетная обеспеченность региона*, размер госдолга, величина денежных доходов населения*, размер неформального сектора*, неравенство доходов.

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ЗАВИСИМОСТИ ИНВЕСТИЦИЙ ОТ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

2.1 ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Ресурсная зависимость и межрегиональная дифференциация признаются сдерживающими обстоятельствами на пути устойчивого роста экономики России – как в академической литературе, так и в нормативно-правовых документах^{19,20}. 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],
- непрямые меры стимулирования, создание экономических стимулов, в том числе через изменение структуры бюджетных расходов [Кудрин, Гурвич, 2014].

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

¹⁹ *Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года* [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

²⁰ *О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

2013; Караваева, Гираев, 2018]. Инновационное развитие и модернизация экономики существенным образом зависит от качества госуправления (показано на примере Северо-Западного федерального округа в [Кузнецов, Межевич, Лачининский, 2015]), а высокий уровень последнего зависит от достаточности полномочий нижних уровней управления. Тезисы о преимуществе налоговых доходов над межбюджетными трансфертами, важной роли связки «расходы – налоговые доходы» и меры по росту налоговой децентрализации так же находят отражение в основных документах на федеральном уровне²¹.

Предпосылки для успешной реализации мер бюджетной децентрализации в условиях экономики России подтверждаются отечественными научными 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 эффективного 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 распределенных 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 дифференциированной политики, реализующей потенциал поиска и реализации

²¹ См., например, *О бюджетной политике в 2011 - 2013 годах: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.06.2010: [Электронный ресурс]*. СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

наиболее эффективных моделей поддержки экономики, приводит к слабой межрегиональной дифференциации по качеству институтов [Подшивалова, 2014]. В экономике формируются положительные пространственные эффекты, когда динамично развивающиеся территории географически располагаются вблизи друг друга, равно как и отстающие [Земцов, Царева, 2018].

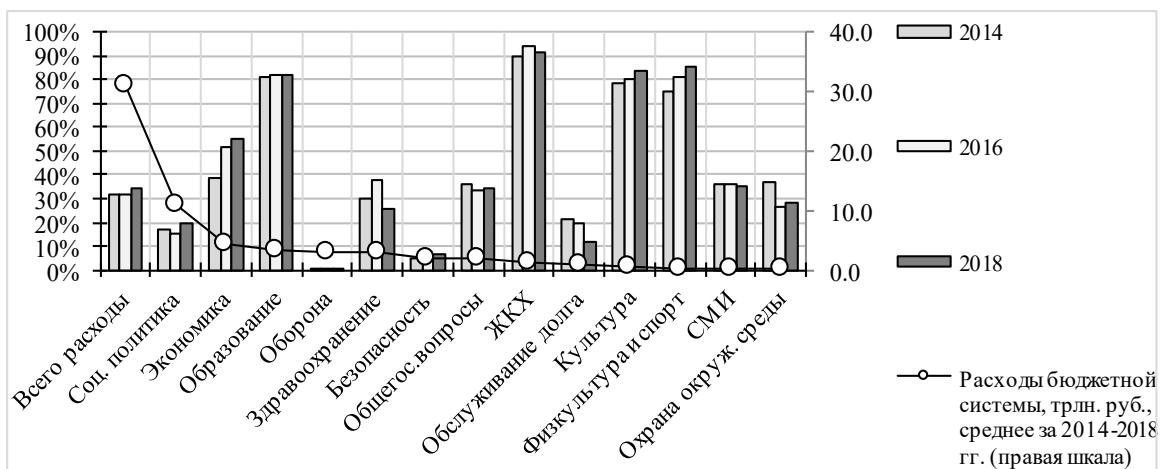
Принцип зависимости расходов от местного налогового потенциала, предполагающий минимальное использование межбюджетных трансфертов, можно считать предпосылкой эффективной бюджетной децентрализации. Можно сформулировать, что бюджетная децентрализация целесообразна с точки зрения эффективности распределения и использования ресурсов, но при условии эффективной политики межбюджетных отношений. Черты экономики России – ресурсная зависимость экономики и высокая межрегиональная 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.** Бюджеты обладают налоговыми полномочиями и самостоятельностью в осуществлении расходов. Иными словами, расходная децентрализация опирается на собственные доходы.
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 за 2014–2018 гг., она по-прежнему мала (рисунок 2.1.1). А. Юшков и

соавторы [Юшков, Савулькин, Одинг, 2017], И. Зулькарнай [2018] так же 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.



Источник: Казначейство России, расчеты автора.

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

Рисунок 2.1.1 – Доля субъектов в общих расходах бюджетной системы России, %

В условиях бюджетной централизации межбюджетные отношения увеличивают своё значение в общей федеральной государственной политике. Они стали инструментом не только бюджетной, но и политики стимулирования экономического роста и регионального развития. **Федеральная политика стимулирования экономического роста**, улучшения инвестиционного климата и повышения конкурентоспособности отдаёт приоритет макроэкономической стабильности вместо активной бюджетной (расходной) политики^{22,23}. Объем

²² О бюджетной политике в 2012–2014 годах: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.06.2011 / СПС «КонсультантПлюс», [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²³ Дополнительные и обосновывающие материалы к государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»

инвестиций и положение региона в рейтинге состояния инвестиционного климата выступают критериями эффективности органов исполнительной власти субъектов России. Данные оценки участвуют в федеральном финансовом (распределение межбюджетных трансфертов) стимулировании частных инвестиций, определяющим и меру полномочий нижестоящих органов власти. В **федеральной политике регионального развития**, наравне с принципом межбюджетного выравнивания, активизируется проведение стимулирующих мер государственной поддержки. Важно, что соответствующие меры предусматривают дифференцированный подход к получателям межбюджетных трансфертов²⁴. **Политика пространственного развития** (часть региональной политики) нацелена на запуск процесса конвергенции регионов по ключевым показателям^{25,26}. Межбюджетные отношения здесь преследуют основные задачи бюджетной политики – снижение дифференциации бюджетной обеспеченности, предоставление стимулирующих трансфертов, переориентация и предсказуемость целевых трансфертов, корректировка распределения полномочий. Кроме этого, преследуется рост урбанизации, что подразумевает устойчивые местные (городские) финансы.

Малая бюджетная децентрализация России может указывать на нереализованный потенциал развития экономик регионов и сокращения межрегиональной дифференциации. **Становление российской модели бюджетного федерализма России 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–

[Электронный ресурс]. Минфин России, 2018, 24 марта. Доступ: <https://www.mfin.ru/tu/performace/budget/govprog/gosfin/>

²⁴ *Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года* [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

²⁵ *Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года* [Электронный ресурс]: утв. Правительством РФ 29.09.2018. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

²⁶ *Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года* [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

2005 гг. согласно [Юшков, Савулькин, Одинг, 2017]) часто считается переходным. O. 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 регионов 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 постепенного перехода от индивидуального согласования объемов федеральных межбюджетных трансфертов к формализованным правилам их распределения. Тем не менее, данный период середины 1990-х гг. характеризовался и рядом негативных явлений – с точки зрения фискальной дисциплины, финансовой устойчивости и снижения межрегиональной дифференциации^{27,28}:

- Частое принятие законов без источников финансирования,
- Недоучёт влияния институциональных реформ на расходы бюджета,
- Отсутствие формальных механизмов межбюджетных отношений.

Выбор децентрализации – политической, административной, экономической и финансовой, – в начале 1990-х годов в качестве вектора реформ современной России 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**

²⁷ *О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах* [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 N 862. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

²⁸ *О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)* [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2001 N 910-р (ред. от 06.06.2002). Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

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 мандатов²⁹. Уже во второй половине 1990-х гг. и начале переходного периода регионы показывали признаки низкой 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 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 закрепленной налоговой системе и увеличить перераспределение бюджетных средств. Тенденция налоговой централизации нефтегазового сектора была начата с 1999 г. Постепенно унификация правил формирования и исполнения бюджета перешла из узкой сферы межбюджетных

²⁹ Позже такой механизм осуществления расходов был оформлен в виде широты сферы совместных расходных полномочий.

трансфертов в общие аспекты бюджетных правоотношений – доходов, расходов и источников финансирования дефицитов³⁰. Была утверждена невозможность успешной децентрализации на принципах бюджетного федерализма без прочного единого экономического пространства, согласованности законодательств регионов и федерации³¹. Происходит становление централизации налогово-бюджетных полномочий в институциональном плане – в аспекте нормативно-правового регулирования. К концу 2000-х гг. в сфере межбюджетных отношений были достигнуты значимые результаты. В частности, большинство нецелевых и целевых федеральных трансфертов распределялось по формальным методикам, согласно федеральному закону о бюджете и более, чем на один год³². Условия осуществления бюджетного процесса были 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.

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

Во-первых, недостатки в организации (администрировании) бюджетного процесса. Так, Н.Д. Оинг 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. Введение

³⁰ *О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года* [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 N 584 (ред. от 06.02.2004). Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

³¹ *О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы)* [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2001 N 910-р (ред. от 06.06.2002). Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

³² *О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года* [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 N 1123-р. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

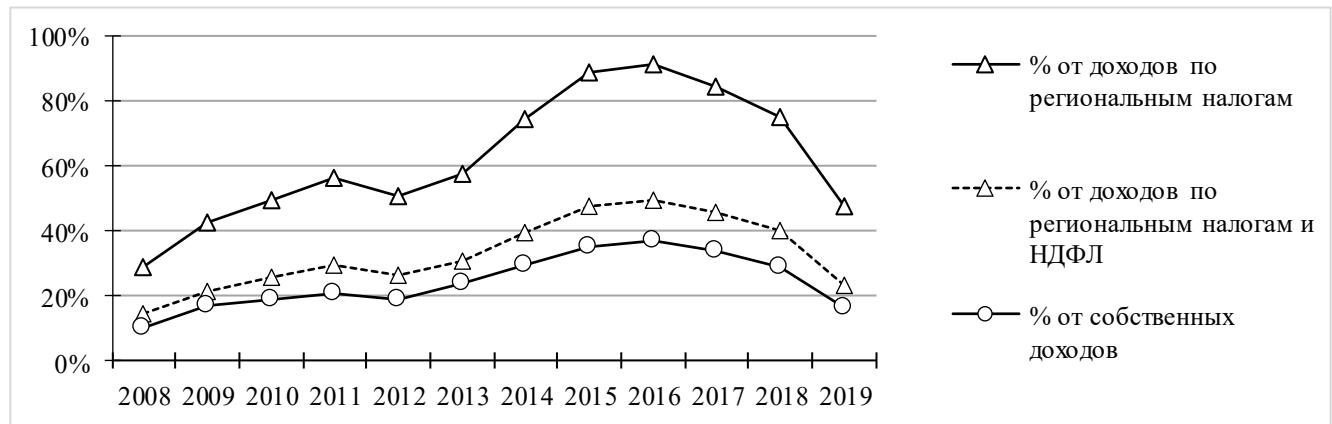
бюджетирования, ориентированного на результат³³, можно рассматривать как меру расширения финансовой самостоятельности участников бюджетного процесса, однако без коренных реформ в распределении полномочий³⁴.

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 в бюджетной системе указывают современные работы – академические труды [Лавров, 2019, С. 154–165] и программные документы в области межбюджетных отношений³⁵. Проблемы в разграничении полномочий привели к реализации накопившихся рисков разбалансированности бюджетных систем регионов в 2012–2016 гг. На пике кризиса финансов субъектов их долг был выше 90% от региональных налоговых доходов – тех видов налогов, по элементам которых у органов власти субъектов есть наибольшие полномочия (рисунок 2.1.2). После снижения в 2016–2019 гг., начиная с 2020 г., долг, с большой долей вероятности, снова будет расти – вследствие текущего кризиса, вызванного мерами по борьбе с коронавирусом.

³³ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 N 249 (ред. от 06.04.2011). Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

³⁴ Так, потенциал децентрализации бюджетной системы – экономическую эффективность, – планировалось достичь в рамках государственных и муниципальных заданий, программно-целевого принципа расходов, роста самостоятельности субъектов бюджетного планирования и развития часто-государственного партнерства. См. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р (ред. от 28.09.2018). Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

³⁵ Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах: [Электронный ресурс]: утв. Распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 N 117-р. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".



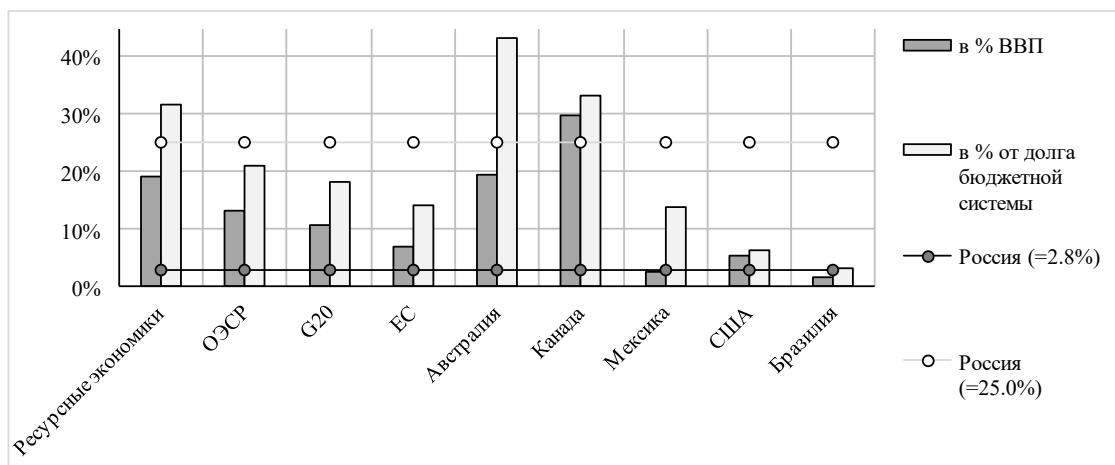
Источники: расчеты автора по данным Минфина России.

Примечание: учитываются **консолидированные региональные налоговые доходы** = **виды региональных налогов согласно Налоговому кодексу РФ** (транспортный налог, налог на имущество организаций, специальные налоговые режимы) + **местные налоги** (налог на имущество физлиц, земельный налог, торговый сбор).

Собственные доходы = **доходы по региональным налогам + доходы по НДФЛ и Налогу на прибыль.**

Рисунок 2.1.2 – Динамика долга субъектов России

Долг регионов России на единицу ВВП в международной перспективе сопоставим с показателями ряда федераций – Мексики, США и Бразилии (рисунок 2.1.3). Однако для регионов России он существенно выше среднемировых показателей (ОЭСР, G20 и ЕС) и намного превышает данные по Мексике, США и Бразилии, если учитывать его долю в общей сумме долга бюджетной системы.



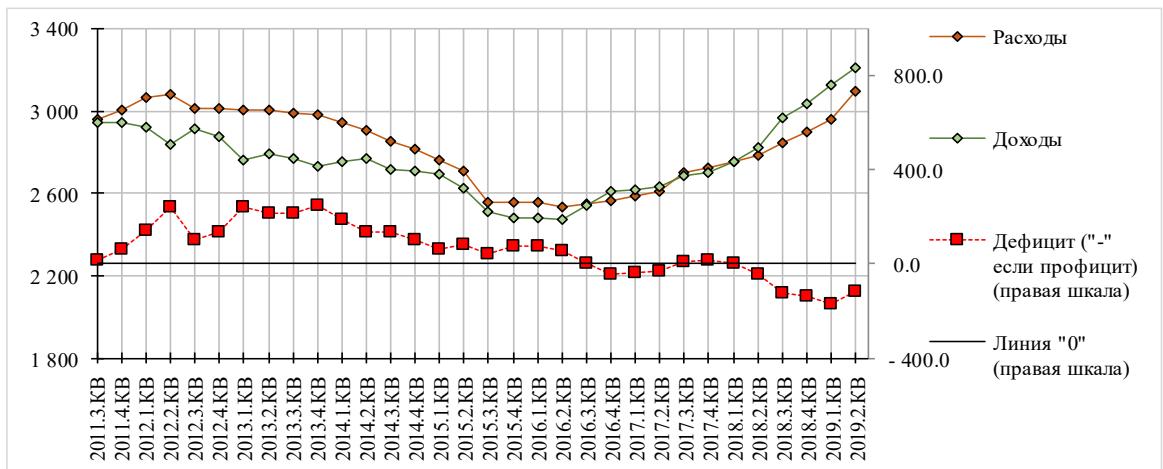
Источники: расчеты автора по данным World Bank (Quarterly Public Sector Debt).

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.

Рисунок 2.1.3 – Долг регионов государств мира

Несмотря на сложности 2012–2015 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 России к концу 2018 г. вернуться на прежние параметры (рисунок 2.1.4). По данным Банка России, в 2018 – первой половине 2019 г. в бюджетной системе наблюдался профицит финансовых ресурсов (впервые с 2012 г.)³⁶. Тем не менее, к прежним проблемам бюджетной системы – ресурсной зависимости и межрегиональной дифференциации, – добавилась проблема высокого долга субъектов, который в настоящее время существенно превышает показатели 2008 г.



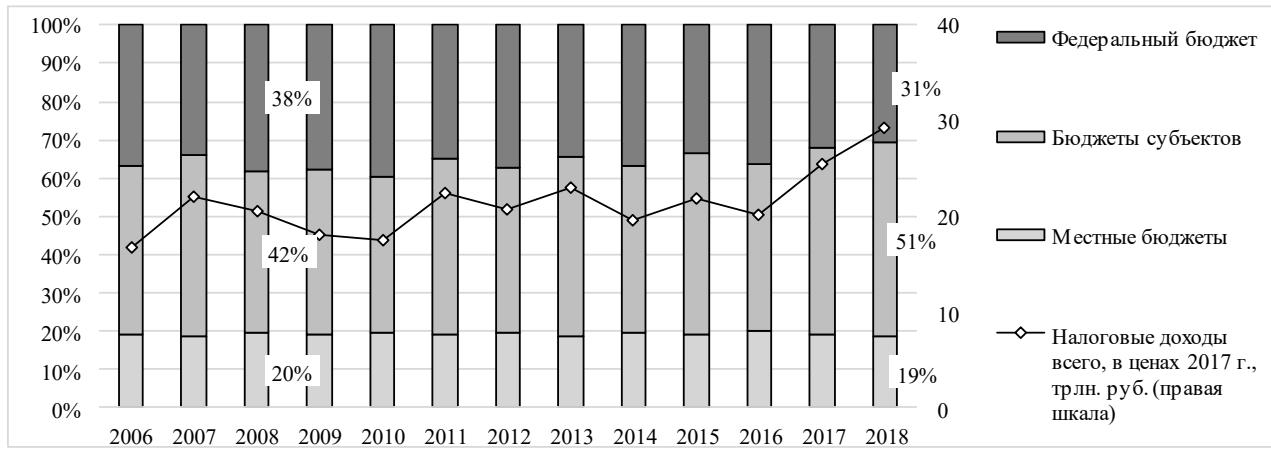
Источник: Минфин России, расчеты автора.

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

Рисунок 2.1.4 – Параметры консолидированных бюджетов субъектов, млрд. руб.

Централизация бюджетной системы многоаспектна: увеличение доли налоговых (без учета доходов, взимаемых ФТС) доходов вышестоящих бюджетов, сокращение – доходов местных бюджетов (рисунок 2.1.5).

³⁶ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 год и период 2021 и 2022 годов. Утв. Банком России 25.10.2019. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

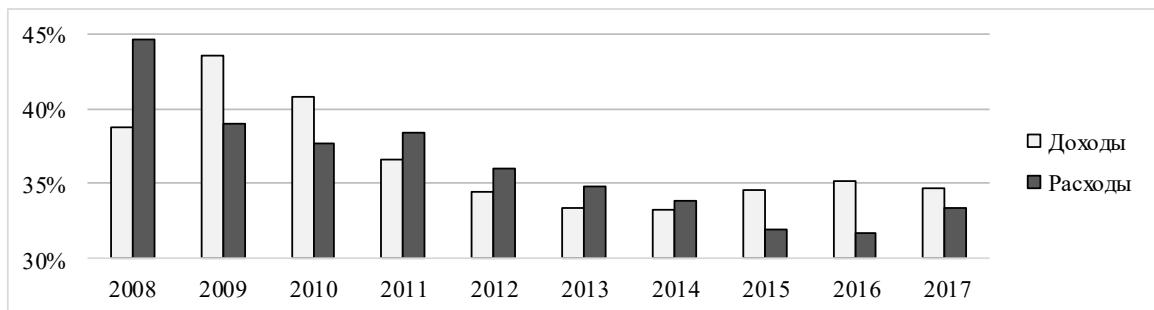


Источники: ФНС России (форма 1-НМ), расчеты автора.

Примечание: только доходы, администрируемые ФНС.

Рисунок 2.1.5 – Распределение налоговых доходов в России, %

Тренд уменьшения доли 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 (рисунок 2.1.6): 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 местной власти.

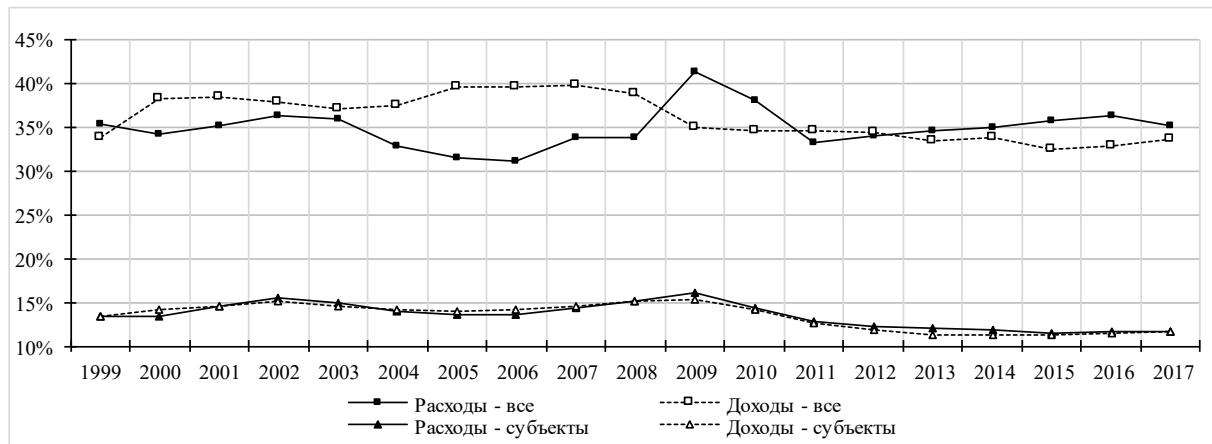


Источник: Росстат (Сборник «Финансы России»), расчеты автора.

Примечание: с учетом внебюджетных фондов.

Рисунок 2.1.6 – Доля субъектов в консолидированном бюджете России, ед.

В долгосрочной ретроспективе налоговая нагрузка со стороны регионов уменьшается, но общий размер госсектора не меняется (рисунок 2.1.7).

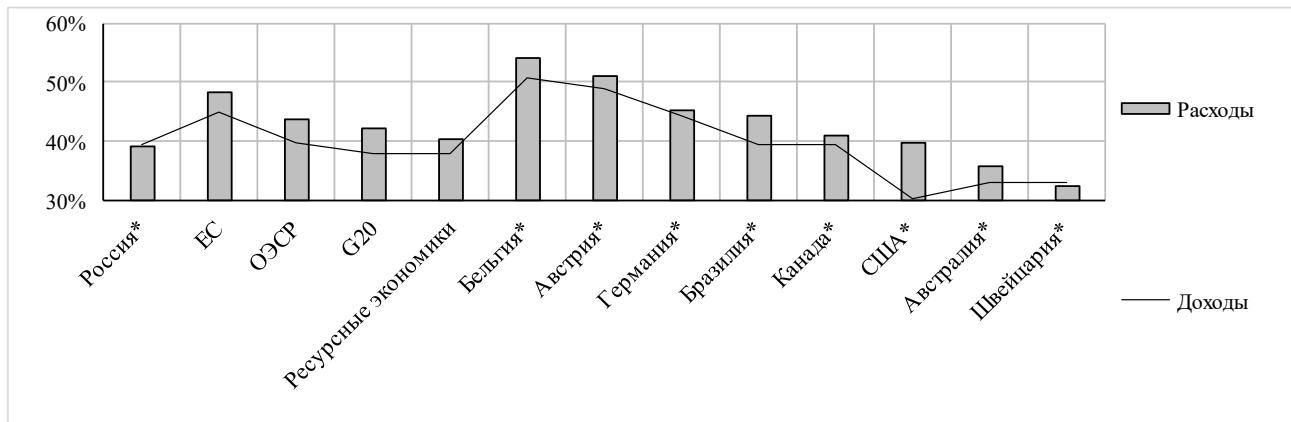


Источники: за 2008–2018 гг. – Росстат (Сборник «Финансы России»), расчеты автора. За 1999–2007 гг. – [Российская экономика в 2010 году..., С. 48].

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

Рисунок 2.1.7 – Динамика параметров бюджетной системы России, % от ВВП

При этом доля государства в экономике России примерно соответствует мировым тенденциям и даже превышает показатели Австралии и Швейцарии (рисунок 2.1.8).



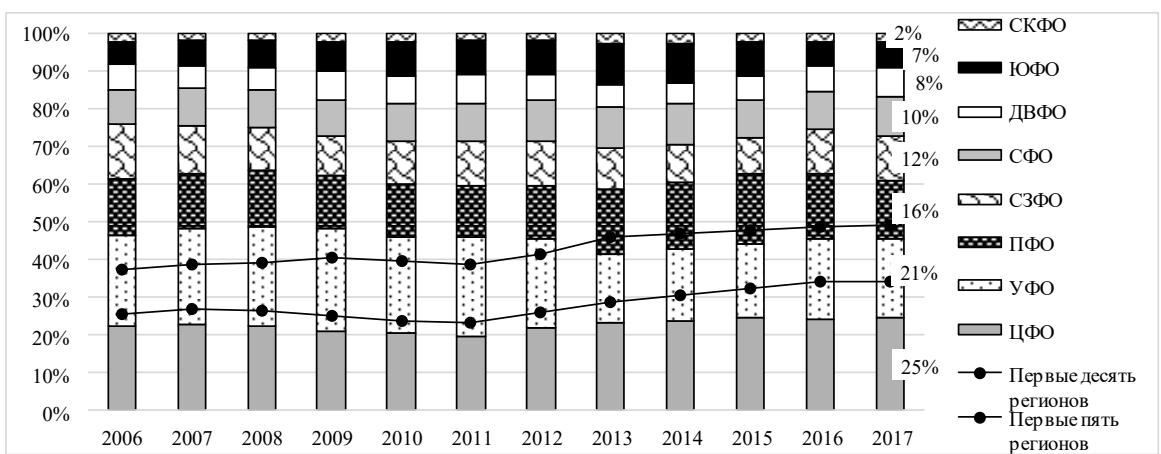
Источники: расчеты автора по данным МВФ (базы данных Expenditure и Revenue).

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

Рисунок 2.1.8 – Расходы и доходы бюджетной системы, % от ВВП

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 [Клиторин, 2018]. Так, доли субъектов 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 (рисунок 2.1.9).



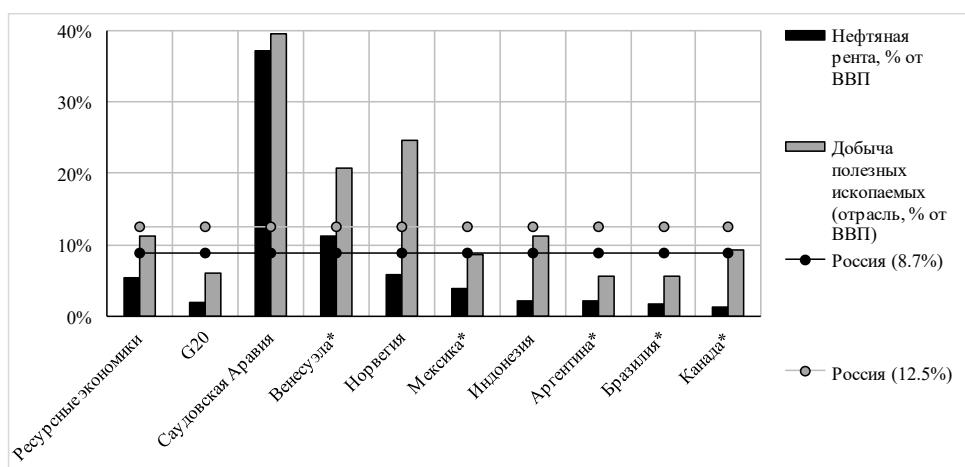
Источники: Росстат, расчеты автора.

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).

Рисунок 2.1.9 – Частные инвестиции в субъектах России, %

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 (рисунок 2.1.10).



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.

Рисунок 2.1.10 – Доля сырьевой компоненты в структуре ВВП экономик мира

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 России [Шапот, Малахов, 2012]. Например, 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 объем федеральных межбюджетных трансфертов. Например, в период негативной ценовой конъюнктуры перераспределение необходимо с целью смягчения негативных внешних шоков [Фролов, Македонский, Широн, 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) (таблица 2.1.1). **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 децентрализации, но заставляет переоценивать баланс положительных и отрицательных эффектов трансфертов. В связи с этим **тема наиболее эффективной структуры и способов распределения трансфертов в указанных условиях заслуживает отдельных исследований**.

Таблица 2.1.1 – Вариант классификации функций межбюджетных трансфертов

Сдерживающие факторы децентрализации в России	Функции по сближению территорий	
	По горизонтали	По вертикали
Ресурсная зависимость	Стимулирующая	Стабилизирующая – погашение дефицита
Межрегиональная дифференциация	Выравнивающая – снижение несбалансированности между регионами (горизонтального дисбаланса)	Балансирующая – 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], но результативность данного механизма требует дальнейших 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 [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 агломераций³⁷ 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 эффекты децентрализации [Brehm, 2013], что стимулирует централизацию и

³⁷ *Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года* [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс"

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 местных бюджетных полномочий [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**, сопровождать эффективную федеральную политику пространственного развития.

На наш взгляд, в литературе недостаточно изучен механизм того, как рост перераспределения бюджетных средств и замещение 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 межбюджетных трансфертов на фискальные стимулы соответствующих органов власти.**

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, который снижает самостоятельность, нарушает принцип взаимной зависимости местных доходов и расходов и вызывает непредсказуемые фискальные стимулы органов власти регионов/муниципалитетов. Задача нейтрализации негативных следствий бюджетной децентрализации в рамках федерального перераспределения при этом решается однобоко: будучи ориентированными на смягчении 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** образовалась вследствие влияния органа власти одного уровня на расходные обязательства органа власти другого уровня, в основном по причине малой величины и неопределенности полномочий в распоряжении субъектов по установлению и исполнению своих обязательств. Малые местные полномочия 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 бюджетных средств. В российской практике большая роль межбюджетных отношений отражается в том, что инструменты межбюджетной политики становятся компонентом общей федеральной политики стимулирования роста факторов производства и регионального развития. Однако эффективность федеральной политики зависит от понимания региональных экономических отношений. В частности, важным является понимание последствий (эффектов) расширения 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 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. Известно также о существовании определенного порогового уровня децентрализация, свыше которого ее влияние отрицательно; то есть наблюдается перевернутая U-образная зависимость. На федеральном уровне бюджетной системы России влияние бюджетной децентрализации на экономический рост оценивается как положительное [Yushkov, 2015] или нейтральное [Freinkman et al., 2011].

Напротив, результаты исследований на региональном уровне менее оптимистичные и указывают на неблагоприятное влияние **внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России** на экономику региона. Неопределенность и негативные эффекты объяснимы последствиями межбюджетного перераспределения, которое необходимо в условиях вертикальной и

горизонтальной несбалансированности. Так, Т. Matheson [2005] обнаружил дестимулирующие эффекты внутрирегионального перераспределения – например, 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, которая может быть выражена сильнее именно на внутрирегиональном уровне.

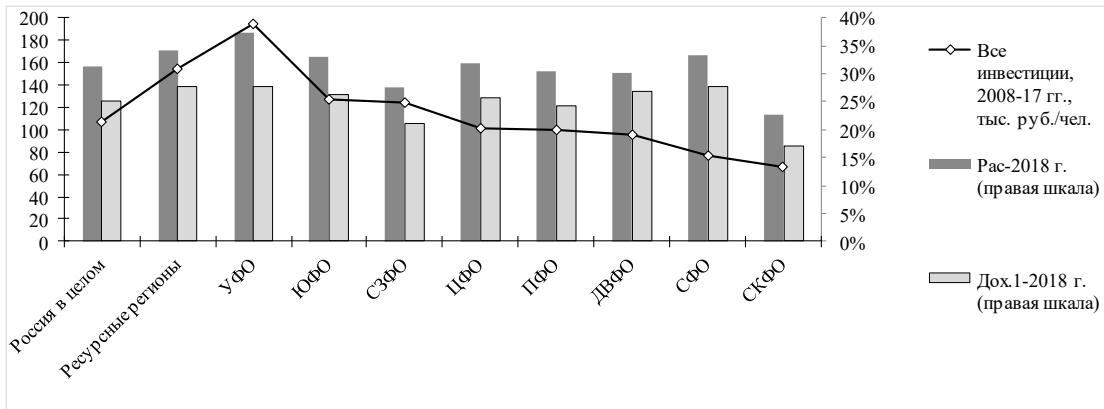
Некоторые противоречия между результатами исследований на федеральном и внутрирегиональном уровнях указывают на необходимость их уточнения. Немаловажно также определить пороговый уровень децентрализации, при превышении которого она перестает быть эффективной.

В данной работе **тестируются две гипотезы:**

- 1) Наличие перевёрнутой U-образной зависимости инвестиций от 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)³⁸ (рисунок 2.2.1). Наименьшими объемами характеризуются СКФО и СФО. Внутрирегиональная децентрализация в ресурсных регионах, в силу опережающих темпов снижения, лишь ненамного превышает среднероссийские данные (в данном контексте низкая децентрализация – 2018 особенно заметна для регионов СЗФО). Динамика расходных и доходных полномочий в 2008–2018 гг. была схожей, что сохранило асимметрию между ними (первые остаются выше).

³⁸ Используются обозначения федеральных округов: ЦФО – Центральный, СЗФО – Северо-Западный, ЮФО – Южный (кроме Респ. Крым и г. Севастополя), СКФО – Северокавказский, ПФО – Приволжский, УФО – Уральский, СФО – Сибирский, ДВФО – Дальневосточный.



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

Рисунок 2.2.1 – Бюджетная децентрализация и инвестиции

В экономике России существует обратная взаимосвязь между несырьевыми³⁹ инвестициями и долей налоговых доходов, поступающих в консолидированный бюджет субъекта (коэффициент корреляции равен «-0,19», таблица 2.2.1). 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 в бюджетную систему из соответствующего региона. Однако данный тезис верен только с учетом инвестиций в добывающую промышленность (коэффициент корреляции равен «0,46») – несырьевые инвестиции 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 инвестиций (коэффициент корреляции равен «-0,38»).

³⁹ В данном случае это общие инвестиции без инвестиций в отрасли «Добыча полезных ископаемых» и «Транспорт».

Таблица 2.2.1 – Парная корреляция инвестиций и параметров налоговых доходов

Инвестиции (тыс. руб./чел.)	Доля налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта, ед.	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, ФНС России.

Примечание: коэффициенты статистически значимы согласно t-критерию Стьюдента.

Оговоримся, что выводы о связи инвестиций и децентрализации на основе представленных взаимосвязей следует делать с определенной осторожностью. Так, структура налоговых доходов в России в условиях большой роли добывающего сектора может скрывать **стимулы органов местной власти 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, учитывая выявленные (в таблице 2.2.1) 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 обеспечивая рост собственных доходов 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].

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

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

DEC – мера внутрирегиональной бюджетной децентрализации (*Pac, Dox. I*),

$I()$ – оператор квадратичной зависимости,

$EXPL$ – вектор вспомогательных объясняющих переменных,

BO – 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 субъекта 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 БО данного субъекта (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) (таблица 2.2.2, также см. таблицу А.1). В отраслевом разрезе инвестиции учитываются: в общей сумме, без учета «сырьевых» (без «Добыча полезных ископаемых»), в несырьевой торгуемый сектор (Сельское хозяйство и Обрабатывающую промышленность) и частные услуги (строительство, торговля, транспорт и связь, без госуправления, здравоохранения и образования).

Таблица 2.2.2 – Показатели инвестиций, тыс. руб./чел.

Инвестиции	Медиана, тыс. руб./чел.	
	Россия в целом	Ресурсные регионы
Частные...	63	70
...с учетом малого и среднего бизнеса	71	76
...с учетом малого и среднего бизнеса, но без «Добыча полезных ископаемых»	64	50
...только малого и среднего бизнеса	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. таблицу А.1.

Способ расчета инвестиций – трёхлетняя скользящая средняя величина.

Рассматриваются расходный и доходный аспекты внутрирегиональной бюджетной децентрализации – показатели *Rас* и *Дох.1* (см. таблицу А.1). Это показатели, выбранные в 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 *Rас* и *Дох.1*).

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.

таблицу 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.⁴⁰ Для 2009–19 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)⁴¹. Также применялась панельная регрессия с фиксированными эффектами регионов.

Расчеты по номинальным данным децентрализации за 2009–2016 г. были дополнены расчетами через использование инструментальных переменных (таблица В.1), а также прошлыми значениями (трехлетние лаговые значения). Целесообразность введения инструментальных переменных оценивалась по методике, описанной в [Wooldridge, с. 527–528] (таблица 2.2.3).

Таблица 2.2.3 – Тестирование эндогенности переменных 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 малого и среднего бизнеса...	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. Указана вероятность равенства нулю коэффициента при переменной остатков (р-значения). Осуществляется тестирование нулевой гипотезы методом Вальда. **Знаком (*) отмечены модели, где следует использовать инструментальные переменные децентрализации.** Напротив, в случае высокой вероятности, нулевая гипотеза о том, что коэффициент при переменной остатков равен нулю,

⁴⁰ Из анализа были исключены данные по г. Москва, г. Санкт-Петербург, г. Севастополь и Республике Крым. Из расчетов были исключены наблюдения для Ненецкого, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО по причине отсутствия 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.

⁴¹ Анализ осуществлялся с использованием языка программирования R, версия 3.6.1.

принимается, и признается отсутствие эндогенности. Тогда в количественном анализе следует использовать номинальные значения. Пороговый уровень значимости равен 10%.

Расчеты по модели (2.2.1) привели к ряду статистически значимых оценок коэффициентов регрессии (см. таблицы 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% (таблица 2.2.4). Расчеты для государственных и консолидированных региональных инвестиций субъекта, 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 2.2.4 – Оптимальная децентрализация (без малого бизнеса), %

Инвестиции	Рас	Дох.1
Все (вкл. частные, государственные и консолидированные региональные, но без малого и среднего бизнеса)	28–35	30–30
Частные	33–36	33–36
Для сравнения: фактическая децентрализация в 2018 г.	31,4	25,0

Источник: расчеты автора, на основе данных таблицы Г.1.

Таким образом, подтвердилась гипотеза о перевёрнутой U-образной зависимости частных инвестиций от децентрализации. На рисунке 2.2.2 показаны максимальные значения частных инвестиций (без малого и среднего бизнеса), 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, [Lighthart, van Oudheusden, 2017]). Таким образом, **вторая гипотеза – о превосходстве доходной децентрализации над расходной с точки зрения значимости воздействия на факторы экономического развития**, – так же нашла подтверждение.

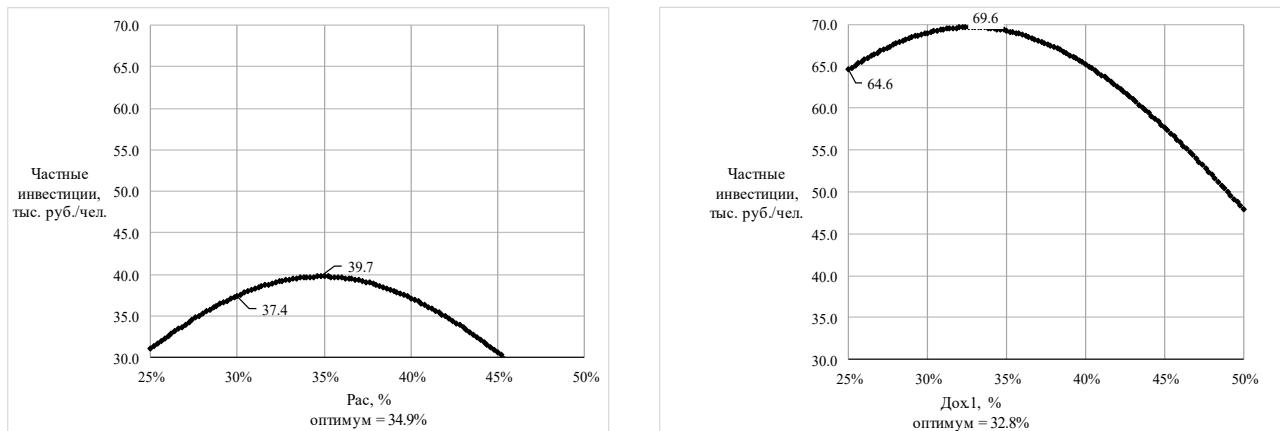


Рисунок 2.2.2 – Зависимость частных инвестиций от децентрализации

Доходная децентрализация по структуре общерегиональных доходов (Дох.1)

Примечание: на оси ординат - шкала натурального логарифма. Результаты расчетов по модели «Трехлетняя скользящая средняя частных инвестиций, текущие значения переменной децентрализации».

Рисунок 2.2.2 – Зависимость частных инвестиций от 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* малого предпринимательства для России в целом дают **большие** оптимальные величины *Ras* – в том числе в сравнении с *Дох.1* (таблица 2.2.5). Более того, расчеты для частных *несырьевых* инвестиций дают еще больший размер *Ras*, чем оптимум *Ras* для всех инвестиций (строки 3 и 2). **Данные результаты объяснимы большей важностью местных расходных полномочий для сферы услуг (а значит, и для малого/среднего бизнеса), 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 2009–19 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 фондемких 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 *Rac*).
- Местные расходные полномочия 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 2.2.5 – Оптимальная децентрализация, %

Инвестиции	Рас		Дох.1	
	2009-16	2009-19	2009-16	2009-19
Частные...	33–36	39–40	33–36	35–36
...с учетом малого и среднего бизнеса	35–36	40–41	33–34	36–37
...с учетом малого и среднего бизнеса, но без «Добыча полезных ископаемых»	36–37	41–42	32–33	39–40
...только малого и среднего бизнеса	...	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
Для сравнения: фактическая децентрализация в 2018 г.		31,4		25,0

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) субъекта** – так, расчеты за 2009–2019 гг. не позволили получить значимые оптимальные диапазоны децентрализации в спецификациях с комбинированной переменной *DEC*БО*

(таблица 2.2.6). 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 величины частных инвестиций.**

Таблица 2.2.6 – Знак при переменной децентрализации – с учетом влияния бюджетной обеспеченности на децентрализацию

Инвестиции	Рас		Дох.1	
	Россия	Ресурсные регионы	Россия	Ресурсные регионы
Частные...	+	+	+	+
...с учетом малого и среднего бизнеса	+	+	+	+
...с учетом малого и среднего бизнеса, но без «Добыча полезных ископаемых»	+	+†	+	+
...только малого и среднего бизнеса	+	+†	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 местной власти. Контроль данного влияния не позволяет найти ее оптимальные диапазоны, но все равно подтверждает наличие элемента положительной зависимости инвестиций от децентрализации.

Расчеты модели (2.2.1) в разрезе квантилей⁴² инвестиций могут указать на примерные размеры инвестиций, для которых влияние переменной

⁴² Квантиль – значение, которое случайная величина не превышает с фиксированной вероятностью при ее ранжировании по возрастанию. Например, 20-й квантиль для инвестиций малого и среднего бизнеса в России за 2009–2019 гг. равен 2 тыс. руб./чел., то есть 20%

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 (для частных инвестиций *с учетом* малого и среднего бизнеса, в том числе без сырьевых) (таблица 2.2.7). Это соответствует верхнему пределу инвестиций в 109 тыс. руб./чел., что немногим выше медианы, но сильно отстает от верхних значений (таблица 2.2.8). Для частных инвестиций *без* малого бизнеса и с учетом сырьевых значимость децентрализации прекращается выше 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. Исключение составляют инвестиции малого и среднего бизнеса – для них, как ни странно, децентрализация значима только для первых

наблюдений (конкретный регион в конкретный год) данного показателя при их ранжировании по возрастанию не будет превышать 2 тыс. руб./чел.

20% разброса, то есть как раз вплоть до 20-го квантиля (2 тыс. руб./чел.). При этом оптимальный размер внутрирегиональной децентрализации достаточно большой – 39–44%, а расходная децентрализация должна быть выше доходной.

Таблица 2.2.7 – Оптимальный диапазон 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 малого и среднего бизнеса	+	0	23–24	35–37	0	+	+	0	35–37	0
...с учетом малого и среднего бизнеса, но без «Добыча полезных ископаемых»	+	+	0	0	0	+	+	23–25	19–20	0
...только малого и среднего бизнеса	43–44	0	0	0	0	39–41	0	0	0	0

Источник: расчёты автора.

Примечание: По расчетам за 2009–19 гг. с учетом влияния БО. * - показан оптимальный уровень децентрализации, но если его нет, то «+» означает положительное влияние децентрализации на инвестиции (простая линейная зависимость), «-» – означает 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 малого и среднего бизнеса «требуют» большего уровня децентрализации (39–44 по сравнению с 35–37%).

Таблица 2.2.8 – 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 малого и среднего бизнеса	45	63	81	109	725	71
...с учетом малого и среднего бизнеса, но без «Добыча полезных ископаемых»	38	56	72	93	277	64
...только малого и среднего бизнеса	2	4	7	12	45	6

Источник: расчёты автора.

Примечание: верхняя граница. По данным для России в целом.

Выводы

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

И все же оптимальные диапазоны внутрирегиональной бюджетной децентрализации (статистически значимые) находятся – при «дроблении» зависимой переменной частных инвестиций на квантили. Найдено, что фактор децентрализации значим для 1) частных инвестиций *с учетом* малого и среднего бизнеса может быть 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 допустить независимость переменной децентрализации от фактора бюджетной обеспеченности (то есть, экзогенность децентрализации), то гипотеза о перевёрнутой U-образной зависимости инвестиций от внутрирегиональной (местной) бюджетной децентрализации находит подтверждение. Стимулы к осуществлению частных инвестиций в регионах России максимальны, если доля местных расходов и доходов в консолидированном бюджете региона составляет 32–37% (расчеты за 2009–16 гг.) и 35–42% (расчеты за 2009–19 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 указывает на превосходство местных расходных полномочий над доходными для сферы услуг (а значит, и для малого/среднего бизнеса) – несмотря на «макроэкономическое» 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 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.

Причина обращения особого внимания ресурсным регионам – их отличительные черты (таблица 2.3.1):

- 1) Большие величины не только инвестиций, но и децентрализации. Данное наблюдение согласуется с вероятной *прямой взаимосвязью развитости экономики региона (и большей бюджетной обеспеченностью) с одной стороны и высокой децентрализацией – с другой стороны*.
- 2) Напротив, сравнительно низкие доли нетрудоспособного населения и теневого рынка труда.

Таблица 2.3.1 – Характеристика ресурсных регионов России

Показатель	Россия в целом	Ресурсные регионы
Частные инвестиции, тыс.руб./чел.*	87	147
... с учетом субъектов малого предпринимательства	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 бизнеса, но без «Добычи полезных ископаемых» (то есть, для «несырьевых» частных инвестиций), а также для 2) инвестиций со стороны малого и среднего бизнеса.

Для ресурсных регионов основные результаты по данным за 2009–2016 гг. таковы (таблица 2.3.2): оптимальным *Rас* и *Дох.1* по России в целом (32–36%) соответствуют большие значения в ресурсных регионах России (43–51%), а оптимальная доходная децентрализация для всех частных инвестиций 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 2.3.2 – Оптимальная децентрализация, включая ресурсные регионы, %

Инвестиции	Рас				Дох.1			
	Россия		Ресурсные регионы		Россия		Ресурсные регионы	
	2009-16	2009-19	2009-16	2009-19	2009-16	2009-19	2009-16	2009-19
Частные...	33–36	39–40	...	–	33–36	35–36	...	–
...с учетом малого и среднего бизнеса	35–36	40–41	46–47	–	33–34	36–37	50–51	–
...с учетом малого и среднего бизнеса, но без «Добыча полезных ископаемых»	36–37	41–42	47–48	–	32–33	39–40	43–44	–
...только малого и среднего бизнеса	...	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 2018 г.	31,4		34,2		25,0		27,7	

Источник: расчеты автора.

Примечание: расчеты по простому методу наименьших квадратов, **без учета влияния БО**.

† – с учетом влияния БО и по расчетам по панельной регрессии с фиксированными эффектами региона.

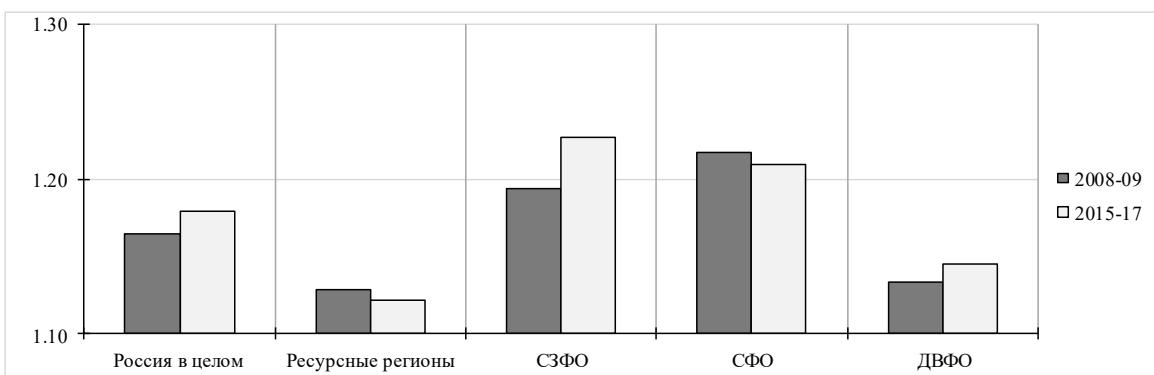
Обновленные расчеты за 2009–2019 гг. показали, что оптимум децентрализации для ресурсных регионов неустойчив и зависит от выбора способа обработки первичных данных и периода анализа (см. таблицу 2.3.2). Так, анализ не принес значимых оптимальных уровней децентрализации для ресурсных регионов, кроме инвестиций со стороны малого и среднего бизнеса.

Однако найденный оптимальный диапазон внутрирегиональной децентрализации для инвестиций малого и среднего бизнеса в ресурсных регионах – это важный результат. Данные оценки наиболее надежные, так как получены не только при контроле на фактор 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 бизнеса 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. таблицу 2.3.2). То, что не удалось найти значимых оценок для *Дох.1* по России в целом, подтверждает тезис о большей важности расходных полномочий, чем доходных, для малого и среднего бизнеса.

Высокую (по сравнению с Россией в целом) внутрирегиональную децентрализацию в ресурсных регионах – фактическую (28–34%) и оптимальную (39–51%), 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 местных 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 (рисунок 2.3.1). Следовательно, различия в локальных предпочтениях, растущие, как правило, вместе с доходом, могут вызывать спрос на децентрализацию внутрирегиональных расходов.

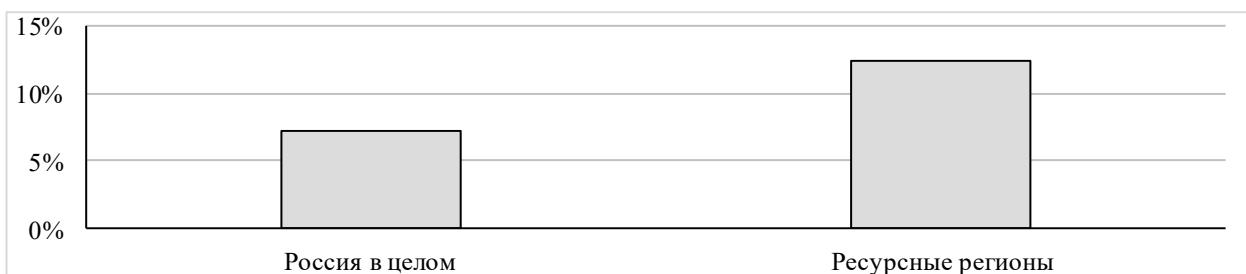


Источник: Росстат (сборник «Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов»), расчеты автора.

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

Рисунок 2.3.1 – Внутрирегиональное неравенство по заработной плате, ед.

Во-вторых, рост частных доходов обычно означает горизонтальное неравенство, которое требует использования нецелевых трансфертов. Большая доля дотаций в доходах местных бюджетов может отражать намерение снизить межмуниципальную дифференциацию по бюджетной обеспеченности (рисунок 2.3.2).

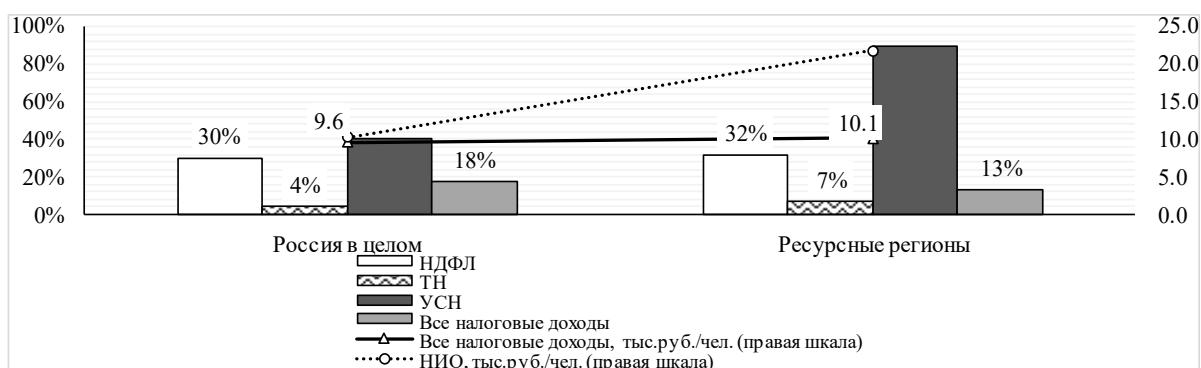


Источник: Казначейство России, расчеты автора.

Примечание: по средним данным за 2014–2018 гг.

Рисунок 2.3.2 – Доля дотаций в доходах бюджета субъекта, %

Высокие оптимальные значения Дох.1 можно объяснить фискальными стимулами у администраций ресурсных регионов к расширению доходной децентрализации. Стимулы передавать нормативы налоговых отчислений на местный уровень подтверждают высокие нормативы по НДФЛ, транспортному налогу и упрощенной системе (УСН) (рисунок 2.3.3). Низкий общий норматив объясним высокими абсолютными доходами.



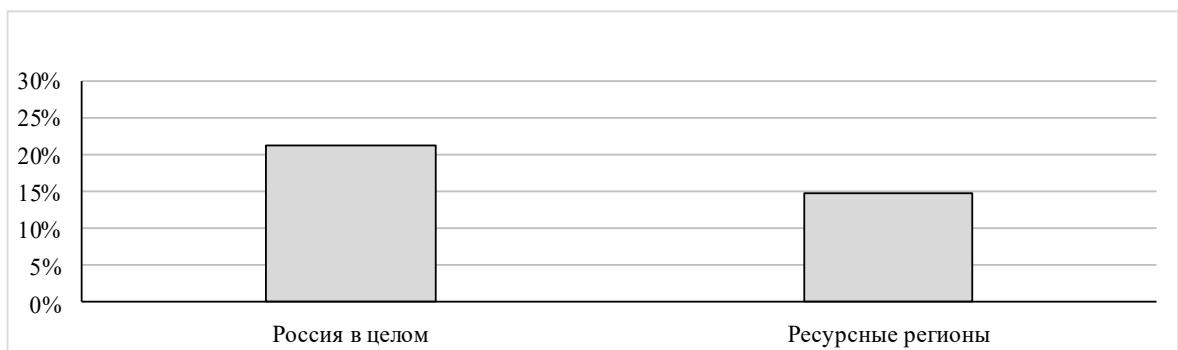
Источник: Казначейство России, ФНС России, расчеты автора.

Примечание: по средним данным за 2014–2018 гг. НИО – налог на имущество организаций, ТН – транспортный налог, УСН – налог по упрощенной системе налогообложения.

Рисунок 2.3.3 – Внутрирегиональная структура налоговых доходов, %

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

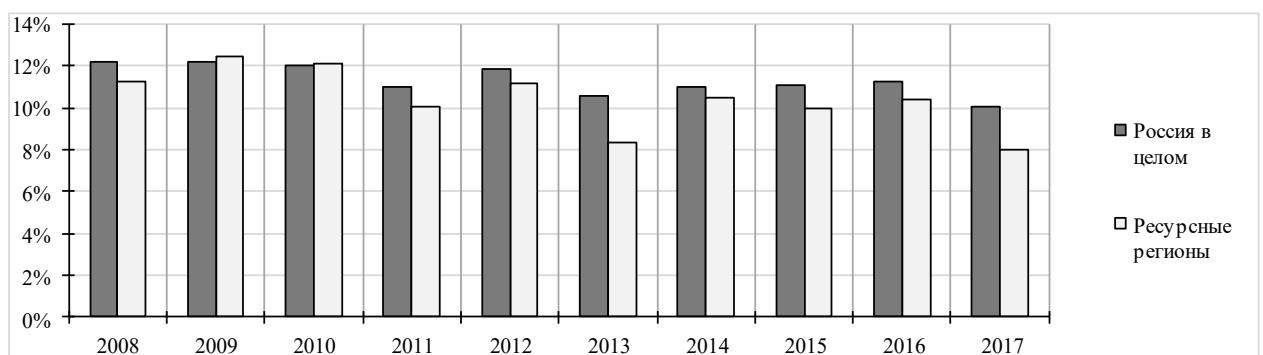
- 1) меньшей зависимости от федеральных трансфертов (рисунок 2.3.4),
- 2) меньшей региональной налоговой нагрузки (рисунок 2.3.5),
- 3) более гибкой («эластичной») бюджетной политики, то есть с подвижностью параметров бюджета в ответ на изменения федеральных трансфертов или налоговой нагрузки [Тимушев, 2018]⁴³.



Источник: Казначейство России, расчеты автора.

Примечание: по средним данным за 2014–2018 гг.

Рисунок 2.3.4 – Доля федеральных трансфертов в доходах, %



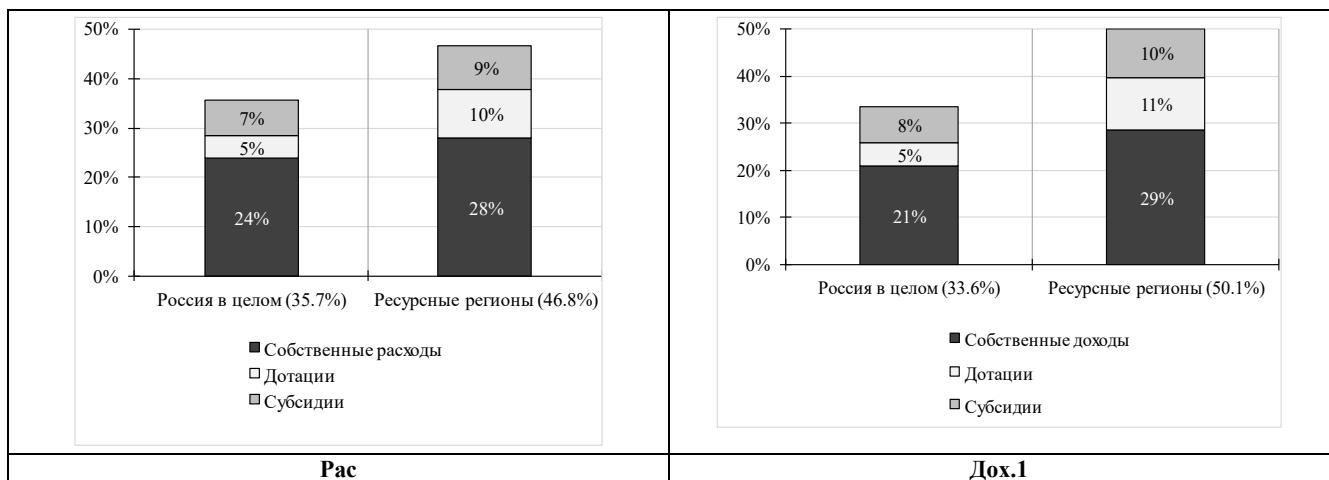
Источник: ФНС России, расчеты автора.

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

⁴³ В цитируемой работе регионы классифицируются на «экспортноориентированные» (=ресурсные) и «внутреннеориентированные». 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 внутреннеориентированных регионов эффект липучки был объяснен высокой эффективной ценой расходов бюджета (отношение налоговой нагрузки к расходам) вследствие экспортных льгот косвенного налогообложения в России (НДС).

Рисунок 2.3.5 – Региональный компонент налоговой нагрузки, % от ВРП

Показатели *Rас* и *Дох.1*, помимо собственных расходов/доходов, состоят из получаемых местными бюджетами региональных трансфертов (кроме субвенций). Для ресурсных регионов, в отличии от России в целом, более важная роль в структуре децентрализации принадлежит дотациям (рисунок 2.3.6). 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 *Rас* 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.**



Источник: расчеты автора на основе усредненной структуры местных доходов и расходов по России в целом и группе ресурсообеспеченных регионов. Первичные данные – Казначейство России. **По расчетам за 2009–2016 гг.**

Рисунок 2.3.6 – Структура оптимальной бюджетной децентрализации, %

По данным за 2008 г. фактические значения *Рас* и *Дох.1* в бюджетной системе России соответствовали найденным оптимальным для частных инвестиций уровням. Однако сокращение внутрирегиональной бюджетной децентрализации за 2008–2018 гг. привело к образованию разрыва между фактическими и оптимальными уровнями, особенно для доходной децентрализации. Снижение местных полномочий за 2008–18 гг. могло быть одной из причин низких инвестиций в 2014–18 гг. (по сравнению с уровнями 2012–13 гг.). Можно рассчитать, что на начало 2019 г. потери от низких местных *расходных* полномочий составляют до 2,3 тыс. руб./чел. частных инвестиций (до 3,5% от медианы, равной 65,4 тыс. руб./чел.) ежегодно (таблица 2.3.3). В свою очередь, недостаток местных полномочий по управлению *доходами* снижает вложения в регионе до 6,5 тыс. руб./чел. (до 10% 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.

Таблица 2.3.3 – Потери инвестиций из-за низкой децентрализации, тыс. руб./чел.

Показатель	Россия в целом		Ресурсные регионы		Справочно: медиана инвестиций*
	Рас	Дох.1	Рас	Дох.1	
Частные...	2,3	5,1-6,5	...	...	-
...с учетом малого и среднего бизнеса	6,7	16,4	51,3	82,8	-
...с учетом малого и среднего бизнеса, но без «Добыча полезных ископаемых»	...	...	...	48,2	-
только малого и среднего бизнеса (расчеты за 2009-19)	-	-	0,32	1,18	-
в % от медианы					
Частные...	3,5%	7,8-10,0%	...	...	...
...с учетом малого и среднего бизнеса	10%	25%	55%	89%	93,2
...с учетом малого и среднего бизнеса, но без «Добыча полезных ископаемых»	...	...	...	85%	56,5
только малого и среднего бизнеса (расчеты за 2009-19)	-	-	14%	51%	2,3
<i>Справочно:</i>					

Показатель	Россия в целом		Ресурсные регионы		Справочно: медиана инвестиций*
	Рас	Дох.1	Рас	Дох.1	
Оптимум, %					
Частные...	33 – 36	33 – 36	...	...	-
...с учетом малого и среднего бизнеса	35–36	33–34	46–47	50–51	-
...с учетом малого и среднего бизнеса, но без «Добыча полезных ископаемых»	36–37	32–33	47–48	43–44	-
только малого и среднего бизнеса (расчеты за 2009–19)					-
Факт в 2018 г., %	31,4	25,0	34,2	27,7	-

Источник: расчёты автора.

Примечание: * - в тыс. руб./чел., для ресурсных регионов. По модели трёхлетней скользящей средней. Медиана частных инвестиций (без учета малого и среднего бизнеса) за 2009–2016 гг. по России в целом = 65,4 тыс. руб./чел.

Выводы

В ресурсных регионах России отражается прямая взаимосвязь бюджетной обеспеченности региона (развитости экономики) и высокой децентрализации – для данных регионов характерны большие величины не только частных инвестиций, но и 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) на дифференциацию местных бюджетных расходов, 2) межбюджетное выравнивание внутри региона (уменьшение горизонтальной несбалансированности). Однако оптимум децентрализации для ресурсных регионов – в части частных инвестиций с учетом малого и среднего бизнеса, включая только несырьевые инвестиции, – неустойчив, так как зависит от способа обработки данных и периода времени.

Напротив, для инвестиций малого и среднего бизнеса ресурсных регионов был найден оптимальный диапазон внутрирегиональной децентрализации – 36–

38%, – причем не только с контролем на бюджетную обеспеченность, но и методом панельной регрессии с фиксированными эффектами регионов (когда учитываются особенности каждого региона, а не просто анализируется общий пул данных). Так как оптимум несколько выше для доходной децентрализации, для инвестиций в ресурсных регионах тем самым подтвердилась важность именно местных доходных полномочий.

Найденное превышение оптимального уровня доходной децентрализации над расходной для ресурсных регионов объясняется специфическими фискальными стимулами у их администраций увеличивать местные полномочия 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.

Налоговые доходы и соответствующие им собственные расходы местных бюджетов в структуре оптимальных значений внутрирегиональной децентрализации не превышают 30 п.п., остальную часть занимают дотации и субсидии. Налоговые доходы особенно ограничены для доходной децентрализации.

Тенденция уменьшения внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России за 2008–2018 гг. создала разрыв между фактическими и оптимальными уровнями и могла стать одной из причин низких частных инвестиций. Но потери инвестиций в ресурсных регионах могли быть существенно выше, чем по России в целом: до 90% медианной величины для частных инвестиций учетом малого и среднего бизнеса (медиана: 93,2 тыс. руб./чел.), и до 50% медианы для инвестиций только малого и среднего бизнеса (медиана: 2,3 тыс. руб./чел.). Для сравнения, по России в целом оценка потерь составляет лишь 10–25% медианы частных инвестиций учетом малого и среднего бизнеса (медиана: 65,6 тыс.руб./чел.). Данные оценки устойчивы даже при исключении из расчетов сырьевых инвестиций.

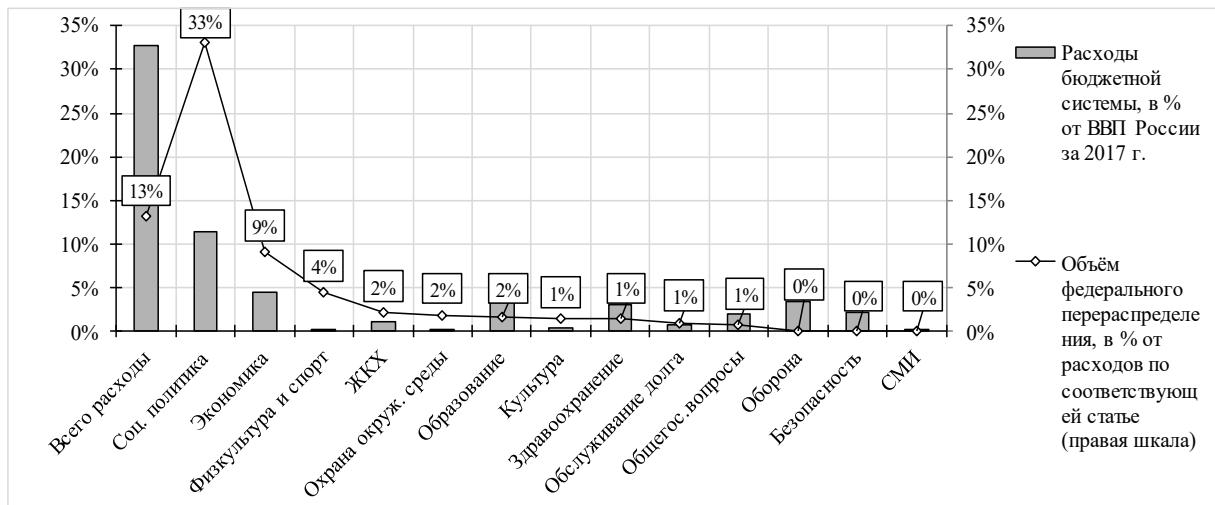
ГЛАВА 3. ВЛИЯНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА УРОВЕНЬ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

3.1 ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Зависимости экономических показателей от широты бюджетных полномочий местной власти посвящено большое количество 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 работе основное внимание уделяется фискальным стимулам органов власти, возникающим в результате получения межбюджетных трансфертов. В частности, анализируются возможности видов федеральных трансфертов влиять на стимулы/поведение органов власти регионов в направлении расширения местных полномочий. Актуальность темы структуры трансфертов и их последствий обусловлена эффектами внешних (для бюджетной системы) обстоятельств – ресурсной зависимости и межрегиональной дифференциации. Данные обстоятельства сдерживают рост 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 трансфера 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» (рисунок 3.1.1). С другой стороны, гораздо меньший объем ресурсов направляется на поддержку экономики (менее 10% от соответствующих общих расходов).



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 России. Включая внебюджетные фонды.

Рисунок 3.1.1 – Расходы и федеральное перераспределение в России

Федеральные межбюджетные трансферты в России, расширяя финансовые возможности органов власти регионов, не сближают уровень развития их экономик [Di Bella, Dynnikova, Grigoli, 2018]. То есть, современная модель бюджетной децентрализации не способствует региональной конвергенции. Вероятно, таким образом проявляются отрицательные эффекты 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 трансфертов на самостоятельность. 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 регионов обладают полномочиями по увеличению доли доходов и расходов консолидированного бюджета субъекта, которыми распоряжаются органы местной власти. Например, основные пути роста расходной внутрирегиональной децентрализации лежат в области региональных трансфертов,

преимущественно нецелевых (межбюджетное выравнивание; стимулирующие гранты; субсидии, привязанные к госпрограммам). В свою очередь, рост доходной децентрализации в регионе возможен путем «уступки» муниципалитетам права по налоговым доходам, поступающим в бюджет субъекта (повышенные местные нормативы отчисления). Более того, федеральными органами власти поощряется⁴⁴ расширение внутрирегиональной расходной и доходной децентрализации со стороны органов власти регионов (таблица 3.1.1). Однако все данные меры в настоящее время преимущественно инициируются на федеральном уровне – а это может свидетельствовать о нежелании региональных администраций увеличивать местные полномочия.

Таблица 3.1.1 – Региональные меры, которые поощряет Минфин РФ

Сфера	Региональные меры по инициативе Минфина России
Фискальная дисциплина	Рост бюджетных инвестиций, удовлетворяющих критериям эффективности, с избеганием авансирования или оплаты на ранней стадии готовности
Расходная децентрализация	Сохранение роли дотаций на выравнивание 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* [Электронный ресурс]: Письмо Минфина России от 01.12.2014 N 06-03-05/61507. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс". *Методические рекомендации по разработке и реализации Программы оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации* [Электронный ресурс]. Минфин России, 2018, Февраль. URL: https://www.mfin.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 [Электронный ресурс]: Приказ Минфина России от 26.07.2013 N 75н. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс". *О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами* [Электронный ресурс]: Приказ Минфина России от 03.12.2010 N 552 (ред. от 18.07.2013). Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁴⁴ См., например, *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* [Электронный ресурс]: Письмо Минфина России от 01.12.2014 N 06-03-05/61507. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс"; *О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами* [Электронный ресурс]: Приказ Минфина России от 03.12.2010 N 552 (ред. от 18.07.2013). Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

Действительно, органы власти регионов в настоящее время неохотно передают свои налоговые доходы на нижестоящий уровень. Например, исторически, рост финансовых возможностей субъектов вел к росту перераспределения бюджетных средств⁴⁵: 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 местной власти. 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 единными нормативами отчислений уменьшается (таблица 3.1.2).

Таблица 3.1.2 – Количество субъектов с постоянными местными нормативами, ед.

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

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.

⁴⁵ Данные Минфина России о результатах мониторинга исполнения местных бюджетов и региональных межбюджетных отношений в Российской Федерации. URL: https://www.mfin.ru/ru/perfomance/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.

Отсутствие у регионов фискальных стимулов к децентрализации можно связать с недостатками в распределении расходных полномочий. Так как регионы имеют малую степень полномочий 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 местных полномочий?».** Поясним, что имеется в виду под недостатками в распределении расходных полномочий в бюджетной системе РФ.

Общие принципы разграничения предметов ведения и полномочий уровней государственной и муниципальной власти установлены Конституцией РФ. Полномочия органов власти регионов в рамках совместного ведения с Российской Федерацией установлены Федеральным законом от 6 октября 1999 N 184-ФЗ⁴⁶, а полномочия органов местной власти – Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ⁴⁷. Расходы бюджетов бюджетной системы России, определяемые как денежные средства, выплачиваемые из бюджета⁴⁸, формируются исходя из расходных обязательств соответствующего публично-правового образования, которые в свою очередь зависят от законодательно закрепленных полномочий. Расходные обязательства конкретного финансового года становятся бюджетными обязательствами, и при исполнении приобретают форму бюджетных ассигнований по соответствующему направлению расходов⁴⁹. Расходные обязательства

⁴⁶ 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). Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁴⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020). Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁴⁸ Ст.Ст. 6, 65 Бюджетного кодекса РФ.

⁴⁹ Ст.Ст. 6, 69 Бюджетного кодекса РФ.

возникают, как правило, из норм закона, иного нормативно-правового акта или заключенного договора (соглашения)⁵⁰.

Основная проблема в системе распределения расходных полномочий в бюджетной системе РФ – это влияние органов власти одного уровня на полномочия органов власти другого уровня (то есть, нечеткое распределение расходных полномочий). Это возможно по двум главным причинам.

Во-первых, в силу неразграниченного состава полномочий органов федеральной власти и органов региональной власти в сфере совместного ведения. Сфера совместного ведения широка, и для обоих уровней госуправления предусмотрен открытый перечень полномочий в ее рамках. Однако федеральный уровень имеет право определять границы данной сферы, тем самым формируя фактический состав не только своих полномочий, но и полномочий органов региональной власти (таблица 3.1.3). Такая конструкция дестимулирует реализацию собственных полномочий субъекта – что объяснимо сложностью их определения и появлением риска федерального регулирования при их осуществлении, а также недостаточностью финансовых ресурсов после реализации первоочередных полномочий.

Таблица 3.1.3 – Классификация расходных обязательств субъектов

Группа обязательств	Виды обязательств		
Первоочередные (по предметам совместного ведения РФ и регионов)	согласно п. 2 ст. 26.3	не указанные в п. 2 ст. 26.3 – установленные иными федеральными законами (п. 5 ст. 26.3 184-ФЗ)	не указанные в п. 2 ст. 26.3 – по вопросам, которые пока не урегулированы в федеральном или региональном законодательствах (п. 5 ст. 26.3 184-ФЗ)
Дополнительные (собственное ведение региона или полномочие Российской Федерации)	полномочия субъекта по предметам <i>собственного</i> ведения	полномочия Российской Федерации*	полномочия Российской Федерации по предметам <i>совместного</i> ведения*

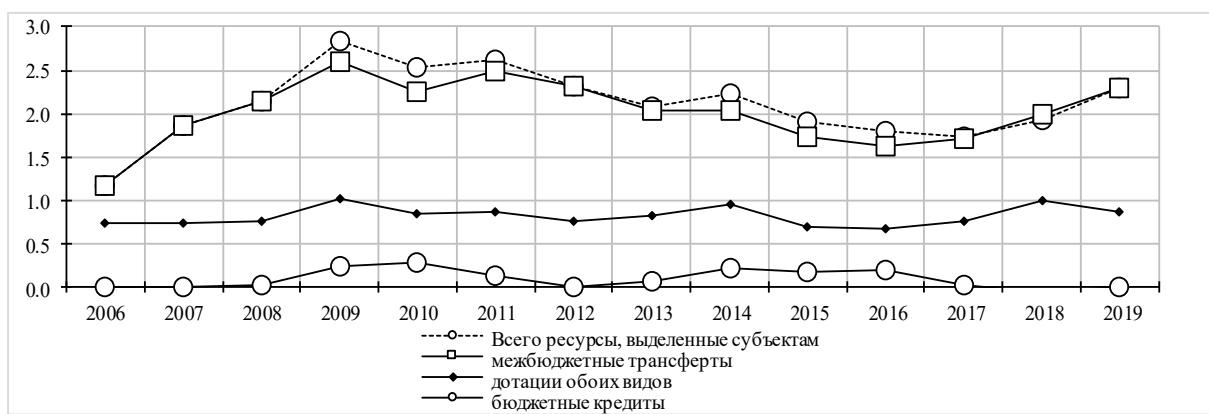
Источник: *О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации*: Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 N 670 (ред. от 31.12.2017), Пункт 5 Приложения 4; *Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*: Федеральный закон от 6 октября 1999 N 184-ФЗ (ред. от 09.03.2021) / СПС «КонсультантПлюс», [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

* - если участие субъекта РФ предусмотрено федеральными законами (ст. 26.3-1 184-ФЗ)

⁵⁰ Ст. 84 Бюджетного кодекса РФ.

Во-вторых, для *разграниченных* полномочий сохраняется право органов федеральной власти влиять на расходные обязательства органов региональной власти, исполняемые ими за счёт собственных доходов – по таким статьям, как дошкольное, общее и дополнительное образование и здравоохранение (первичная медико-санитарная, медицинская, скорая медицинская помощь)⁵¹. Данные статьи не подпадают под действие общего правила о недопустимости регламентации объёма и порядка осуществления региональных расходов со стороны органов федеральной власти⁵².

Недостатки межбюджетных отношений в части распределения полномочий во многом обусловили тенденцию роста долга субъектов РФ и текущих расходов на его обслуживание [Поварова, 2013]. Она началась с 2013 г. и замедлилась только с активизацией федеральной политики бюджетного кредитования и межбюджетного выравнивания, сочетавшейся с соглашениями по сдерживанию расходов регионов [Дерюгин, 2018]. Федеральные ресурсы в адрес субъектов традиционно увеличиваются в периоды экономического кризиса и сокращения доходов (рисунок 3.1.2). Однако рост федеральных трансфертов и бюджетных кредитов в 2009–2011 гг. по сей день остается беспрецедентным. Увеличение помощи, начиная с 2018 г., пусть и не столь масштабное, обусловлено ростом дотаций на сбалансированность (2018 г.), субсидий и иных межбюджетных трансфертов (2019 г.).



Источники: Казначейство России, расчеты автора.

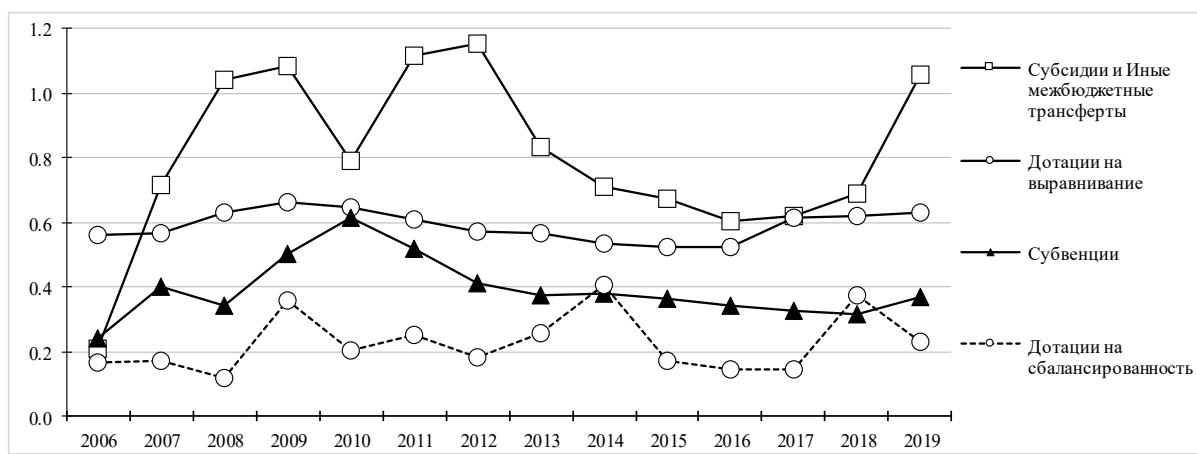
⁵¹ *Об общих принципах организации законодательных...* Статья 26.3, Пункт 2, Подпункты 2, 9, 13, 21 и 37; Пункт 4.

⁵² *Об общих принципах организации законодательных...*, Статья 26.3, Пункт 4.

Примечание: в ценах 2017 г.

Рисунок 3.1.2 – Финансовые ресурсы из федерального бюджета, трлн. руб.

Основные федеральные целевые трансферты – субсидии, – характеризуются большой вариацией (рисунок 3.1.3). Примерно так же изменчивы дотации на сбалансированность. Дотации на выравнивание наиболее стабильны и сохраняют статус основного вида межбюджетных трансфертов – они были заметно увеличены в 2017 г. и остались на уровне около 600 млрд. руб. (в ценах 2017 г.) по данным за 2019 г.



Источники: Казначейство России, расчеты автора.

Примечание: в ценах 2017 г.

Рисунок 3.1.3 – Федеральные межбюджетные трансферты, трлн. руб.

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

Федеральные бюджетные кредиты. Преимущество заимствований состоит в привлечении «длинных» ресурсов для финансирования капитальных расходов (бюджетных инвестиций) и возможности погашения долга частями⁵³. Цель долговой политики органов власти регионов – привлечение необходимых для развития экономики ресурсов при условии обеспечения долговой устойчивости⁵⁴.

⁵³ О направлении рекомендаций по направлениям роста доходов и оптимизации расходов при формировании бюджетов субъектов Российской Федерации на 2015–2017 годы [Электронный ресурс]: Письмо Минфина России от 01.12.2014 N 06-03-05/61507. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁵⁴ Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики. Минфин России, 2015, Декабрь. Основные направления

Таким образом, долговое финансирование текущих расходов требует реализации производительного потенциала последних, но она (реализация) снижена низкой самостоятельностью в выборе направлений и объема расходов. Д. Домашенко и И. Гусева [2017] полагают, что, столкнувшись с необходимостью роста текущих расходов, бюджетная политика регионов оставила задачу стимулирования роста экономики, отдав приоритет обеспечению социальной стабильности. А.Д. Андряков [2017] считает, что рост нефинансируемых федеральных мандатов и сокращение федеральных 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.

Текущий экономический кризис в России, вызванный снижением цен на нефть и мерами по борьбе с коронавирусом, повлиял и на федеральные межбюджетные отношения в части регулирования долга субъектов. Снова был изменен порядок погашения федеральных бюджетных кредитов. В 2020 г. регионы полностью освобождаются от их погашения⁵⁵ по ранее утвержденному графику. В течение 2021–2024 гг. предусматривается погашение долга на 5% от его величины ежегодно, с ускорением темпов в 2025–2029 гг. Но возможность отсрочить погашение бюджетных кредитов до 2029 г. существует, если:

государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг.: утв. Минфином РФ (дата публикации: 06.02.2017) / Минфин России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.mfin.ru/ru/performace/public_debt/policy/ (дата обращения: 31.07.2020).

⁵⁵ Меры поддержки региональных бюджетов [Электронный ресурс]: АКРА. 2020, 21 апреля. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/1654> (дата обращения: 21.04.2020).

- рост собственных (налоговых и неналоговых) доходов консолидированного бюджета субъекта в 2018 и 2019 гг. (и далее за прошедшие два года) был не ниже фактического уровня инфляции⁵⁶,
- за счет долговых ресурсов финансируется создание новой инфраструктуры в регионе⁵⁷.

Ранее по условиям реструктуризации 2017 г. у регионов существовала возможность продления периода погашения федеральных кредитов до 2024 г. При этом у субъектов 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 дефицитом 10% собственных доходов⁵⁸. Таким образом, традиционными критериями допуска региона к фонду федеральных бюджетных кредитов можно считать рост собственных доходов и сдерживание роста/снижение общего долга. По **банковским** кредитам есть свои ограничения: регион может их привлекать по ставкам не выше, чем ключевая ставка плюс 1%⁵⁹.

Федеральные кредиты в 2013–2017 гг. использовались не только как инструмент сглаживания шока доходов, но и как инструмент поддержания фискальной дисциплины, то есть ограничения расходов и дефицита бюджетов субъектов⁶⁰. Действительно, бюджетный кредит выдается только при условии 1)

⁵⁶ *Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов* [Электронный ресурс]: утв. Минфином России. По состоянию на 12 октября 2019. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁵⁷ В этом случае возможно также списание части долга. См. *Рост доходов регионов замедляется, но все еще обеспечивает снижение долга* [Электронный ресурс]: АКРА. 2020, 25 февраля. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/1680> (дата обращения: 13.03.2020). 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* [Электронный ресурс]: АКРА. 2019, 9 декабря. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/1561> (дата обращения: 13.03.2020).)

⁵⁸ *Сложно инвестировать, снижая долговую нагрузку* [Электронный ресурс]: АКРА. 2019, 9 декабря. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/1561> (дата обращения: 13.03.2020).

⁵⁹ *Профицит лег на счета* [Электронный ресурс]: АКРА. 2019, 22 февраля. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/1103> (дата обращения: 13.03.2020).

⁶⁰ *Российские регионы стали нетто-кредиторами финансовых институтов* [Электронный ресурс]: АКРА. 2018, 12 апреля. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/679> (дата обращения: 13.03.2020).

целевого 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 субъекта (таблица 3.1.4).

Таблица 3.1.4 – Условия бюджетного кредита в части контроля за расходами

Элемент	2014-2015	2016-2017
федеральный контроль за расходами за счет кредита	Да	Да
отмена расходных обязательств, не отнесенных к полномочиям субъектов † *	Да	Да
запрет на установление новых обязательств, не отнесенных к полномочиям субъектов † *	Да	Да
соблюдение нормативов на общегосударственные расходы*	Да	Да**

Источник: составлено по: *Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2014 год*: Постановление Правительства РФ от 18.12.2010 N 1062 (ред. от 25.05.2016). *Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2015 год*: Постановление Правительства РФ от 27.12.2014 N 1567 (ред. от 25.05.2016). *Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2016 год*: Постановление Правительства РФ от 27.01.2016 N 40 (ред. от 17.03.2018). *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). Все – [Электронный ресурс], доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

Примечание: † - если федеральные дотации превышали 10 % собственных доходов консолидированного бюджета. ** - при условии, что субъект получает федеральные дотации на выравнивание. * - **условия, аналогичные для федеральных бюджетных кредитов и дотаций на выравнивание**.

С 2018 г., после возвращения доходов регионов к показателям 2011–2012 гг., Минфин России перестал выдавать долгосрочные бюджетные кредиты⁶¹. А с 1 января 2020 г. действующие бюджетные правила – показатели долга, расходов на его обслуживание, дефицита бюджета, – были пересмотрены (таблица 3.1.5). Была институционально закреплена новая методика оценки долговой устойчивости⁶², в которой дефицит перестал учитываться, лимиты остальных показателей были снижены и в дополнение к старым появился новый критерий – объем средств,

⁶¹ Рекордные рублевые цены на сырье помогли российским регионам пережить первый год реструктуризации бюджетных кредитов [Электронный ресурс]: АКРА. 2019, 12 февраля. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/1093> (дата обращения: 13.03.2020).

⁶² Ст. 107.1 Бюджетного кодекса РФ; Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг.: утв. Минфином РФ (дата публикации: 06.02.2017) / Минфин России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/performace/public_debt/policy. При этом старые критерии продолжают действовать самостоятельно.

направляемых на погашение долга. Группировка регионов по новой методике теперь отражает структуру госдолга субъектов по критериям величины, срочности и стоимости долга⁶³.

Таблица 3.1.5 – Предельные уровни долга субъектов России, %

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 РФ.

Примечания: **Группа 1 - субъект с высоким, группа 2 - со средним, группа 3 - с низким уровнями долговой устойчивости.** В скобках приводится предел для высокодотационных 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 РФ). 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 (стимулирование не только уменьшать долг, но и увеличивать его дюрацию⁶⁴), новая методика несет негативные последствия для самостоятельности регионов. Так, результаты группировки со стороны Минфина России влияют не только на долговую политику и бюджетную устойчивость, но и возможность выбора направлений и объема расходов (таблица 3.1.6). Ограничения по расходам для субъектов с низкой и средней долговой устойчивостью⁶⁵ аналогичны тем, которые сопровождают предоставление дотаций на выравнивание и бюджетных кредитов. То есть, **федеральное регулирование долговой устойчивости так же,**

⁶³ Возврат бюджетных кредитов вызовет рост стоимости долга и усилит неравенство среди регионов [Электронный ресурс]: АКРА. 2016, 23 июня. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/35> (дата обращения: 13.03.2020).

⁶⁴ Рынок региональных облигаций: причины стагнации [Электронный ресурс]: АКРА. 2020, 10 февраля. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/1654> (дата обращения: 31.07.2020).

⁶⁵ 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.

как и выделение бюджетных кредитов, направлено на сдерживание расходов в части полномочий по предметам собственного ведения субъектов.

Таблица 3.1.6 – Ограничения для субъектов низкой и средней устойчивости

№	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 РФ.

Примечания: низкая долговая устойчивость – группа 3, средняя долговая устойчивость – группа 2 (по критериям таблицы 3.1.5). † - только для группы 3. * - условия, аналогичные для федеральных бюджетных кредитов и дотаций на выравнивание.

Дотации на выравнивание. На федеральном уровне в настоящее время осуществляется инвентаризация расходных полномочий, призванная увеличить эффективность их распределения⁶⁶. Расширение расходной децентрализации регионов путем роста нецелевых трансфертов связывается с ростом их долговой/бюджетной устойчивости. Так, увеличиваются дотации на выравнивание и сбалансированность; последние включают в себя и стимулирующие гранты. Однако задача укрепления долговой устойчивости в условиях высокого размера долга субъектов приводит к тому, что **федеральные дотации на выравнивание утрачивают нецелевой характер** (таблица 3.1.7). В настоящее время они выделяются с привязкой к обязательствам органов власти регионов – 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) повышение оплаты труда в бюджетной сфере, 5) целевая направленность

⁶⁶ См., например, *Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утв. Правительством РФ 29.09.2018; 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; Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 N 2593-р. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".*

внутрирегиональных дотаций. С учетом ограничения нецелевого характера дотаций, негативный эффект трансфертов на степень самостоятельности органов власти регионов планируется нивелировать опережающим темпом роста собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов. На это указывается в государственной программе «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»⁶⁷.

Таблица 3.1.7 – Условия дотаций на выравнивание в части контроля за расходами

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	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. Все – [Электронный ресурс], доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".*

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 России. Значимость дотаций обусловлена тем, что они смягчают горизонтальную (и одновременно – вертикальную) несбалансированность бюджетной системы России, которая обусловлена межрегиональной дифференциацией величин налоговых баз. Важность задач сокращения горизонтальной несбалансированности трудно

⁶⁷ Утв. Постановлением Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 (ред. от 31.03.2017).

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, Р. 2; Назаров, 2013; Broadway, 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. Они выделяются в течение года по решениям Правительства России в основном для 1) поощрения роста налоговых доходов и основных макропоказателей региональной экономики⁶⁸ (стимулирующие) и 2) снижения фактического дефицита бюджета субъекта (общие и на повышение оплаты труда в бюджетной сфере)⁶⁹ (таблица 3.1.8).

Таблица 3.1.8 – Динамика дотаций на сбалансированность, млрд. руб.

Вид	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2017	2018	2019
Всего	61,9	204,3	125,7	190,3	334,9	162,4	144,5	391,0	248,7
в том числе:									
общие	46,2	191,9	106,0	177,8	322,3	152,4	32,8	168,6	54,3
на повышение оплаты труда в бюджетной сфере	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	40,0	100,4	98,4
стимулирующие*	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	62,0	45,0
балансирующие специальные**	13,7	12,4	19,7	12,5	12,6	10,0	51,8	59,9	51,0

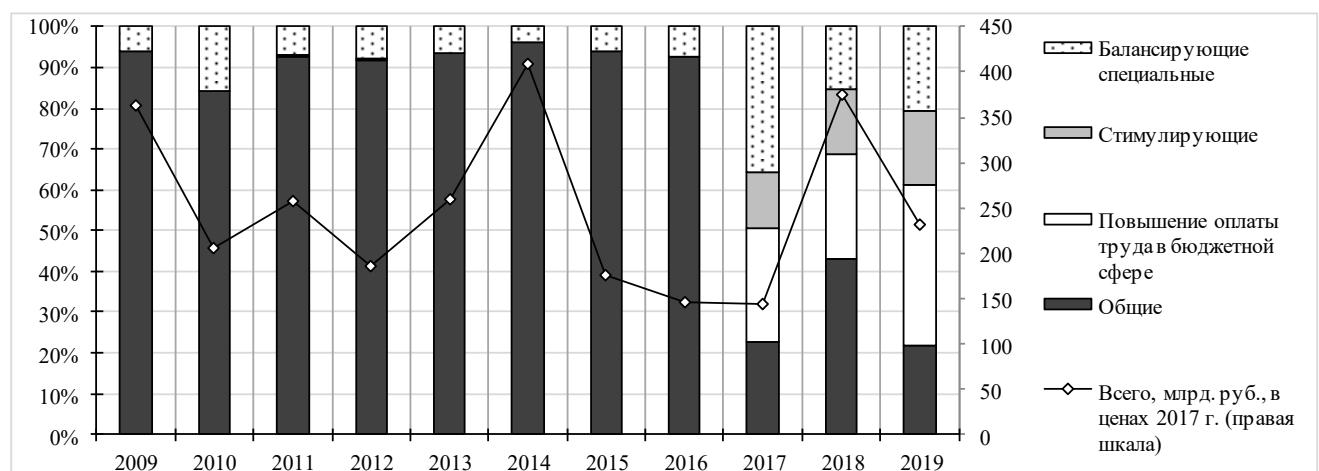
Источники: Казначейство России, расчеты автора.

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.), на содержание инфраструктуры г. Байконура (1–2 млрд. руб.) или отдельным субъектам (Чеченская респ., г. Севастополь, Респ. Крым).

⁶⁸ 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* [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2015 N 2673-р. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁶⁹ *О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 13.04.2010 N 231 (ред. от 30.12.2017). Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

Дотации на сбалансированность резко увеличивались в 2009 и 2014 гг., что можно связать с периодами сокращения доходов, роста расходов и долга субъектов России (рисунок 3.1.4). Основную часть формируют «общие» дотации на сбалансированность, направляемые на сокращение дефицита бюджетов субъектов (в целях данной работы – функция стабилизации) и выделенные из них отдельно в 2017 г. дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на оплату труда работников бюджетной сферы (далее – дотации на повышение оплаты труда). Специальные дотации на сбалансированность в абсолютном выражении ежегодно примерно одинаковы, как и введенный с 2017 г. стимулирующий компонент (стимулирующие дотации составляют не более 20% общей величины).



Источники: Казначейство России, расчеты автора.

Рисунок 3.1.4 – Структура дотаций на сбалансированность

Дотации на повышение оплаты труда выделяются наименее обеспеченным субъектам России. Они стимулируют модернизацию бюджетной сети и рост оплаты труда в бюджетной сфере (таблица 3.1.9). Поэтому их корректно отнести к классу блочных целевых трансфертов.

Таблица 3.1.9 – Условия выделения дотаций на повышение оплаты труда

Элемент	2017	2018	2020
право на получение дотации	БО* <= 2	БО <= 1	БО <= 1
достижение целевых показателей оптимизации сети государственных (муниципальных) организаций	Да	Да	Да
выполнение мероприятий ("дорожных карт") повышения эффективности и качества услуг в отраслях социальной сферы	Да	Да	-
достижение целевых показателей повышения оплаты труда работников бюджетной сферы, определенных Указами Президента	-	-	Да

Источник: составлено по: *Об утверждении методики распределения дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы на 2017 год*: Проект Постановления Правительства РФ (по состоянию на 21.12.2016). *Об утверждении Методики распределения дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели на 2018 год*: Проект Постановления Правительства РФ (по состоянию на 22.11.2017). *Об утверждении методики распределения дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на 2020 год*: Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 N 416. Все – [Электронный ресурс], доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

Примечание: * - бюджетная обеспеченность.

Таким образом, дотации на сбалансированность менее эффективны, чем дотации на выравнивание – потому что могут нести в себе 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 субъекта⁷⁰, 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 федеральных приоритетов. Тем не менее, эффективность распределения дотаций на сбалансированность планируется увеличить⁷¹. Формализация распределения дотаций на сбалансированность увеличит эффективность осуществления ими 1)

⁷⁰ 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).

⁷¹ 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 РФ (применялась только в 2018 г.) планируется утвердить в форме постановления Правительства РФ. По статусу это приравняет дотации на сбалансированность к дотациям на выравнивание.

стабилизирующей (погашение дефицита бюджетов субъектов), 2) стимулирующей и 3) балансирующей (снижение вертикальной несбалансированности) функций.

Выводы

Федеральная политика межбюджетных отношений (в части структуры выделяемых трансфертов) способна влиять на уровень внутрирегиональной бюджетной децентрализации по каналу создаваемых у регионов фискальных стимулов. **Для России 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. Однако в настоящее время негативные эффекты самих федеральных межбюджетных трансфертов в России (прежде всего, снижение самостоятельности органов власти регионов) преобладают над их способностью обеспечить эффективность бюджетной децентрализации. В частности, федеральное перераспределение не способствует конвергенции региональных экономик. **Негативный эффект федеральных трансфертов усугубляется (а, скорее, во многом даже вызывается) недостатками в распределении расходных обязательств, когда регионы имеют малую степень полномочий как в рамках совместного ведения с Российской Федерацией, так и в рамках собственного ведения.**

Внутрирегиональная бюджетная децентрализация в России уменьшается, и 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. **Централизация бюджетной системы отражается в том, что 1) федеральное**

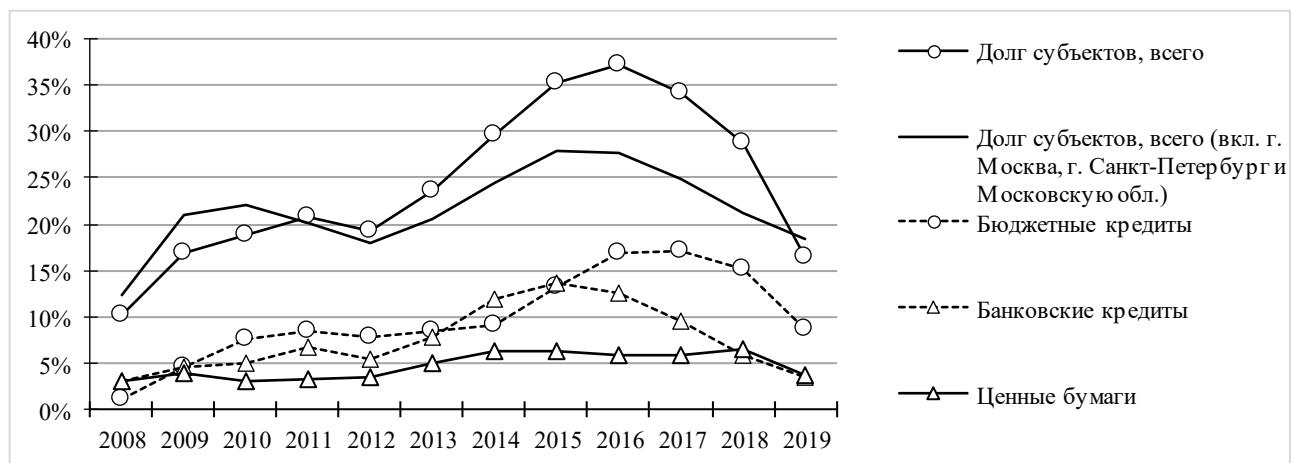
регулирование долговой устойчивости субъектов сдерживает расходы, относящиеся к сфере собственного ведения регионов и 2) оба вида федеральных дотаций несут большой целевой компонент, несмотря на нецелевую «природу» дотаций. Данные черты современного этапа развития бюджетной системы России уменьшают и без того низкую самостоятельность регионов и снижают у них фискальные стимулы роста местных полномочий. Таким образом, 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. Лучшее понимание роли фактора долга поможет определить оптимальные меры увеличения внутрирегиональной децентрализации в рамках федеральной межбюджетной политики.

3.2 ФАКТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РЕГИОНА

Факторы ресурсной зависимости и межрегиональной дифференциации увеличивают актуальность темы реакции (создаваемых фискальных стимулов) в регионах в результате получения федеральных 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 России повлиял и продолжает влиять на бюджетную политику регионов с точки зрения готовности расширять полномочия органов местной власти.

Довольно большой размер долга субъектов России влияет на эффективность федеральной политики межбюджетных отношений. На конец 2019 г. размер долга существенно превысил показатели 2008–2009 гг., а в его структуре заметная часть банковских кредитов была замещена федеральными бюджетными кредитами (рисунок 3.2.1). Периодами роста долга субъектов России были 2009 и 2012–16 гг. Федеральные бюджетные кредиты («кредиты на частичное покрытие дефицита»)

наиболее интенсивно использовались в 2009–10 и 2014–16 гг. На пике долговой нагрузки – конец 2015 г., – высокие уровни долга сочетались с большим удельным весом федеральных кредитов, неравномерностью графика погашения и значительной долей краткосрочных обязательств⁷². В 2016–19 гг. долг начал сокращаться, преимущественно за счет уменьшения задолженности по банковским кредитам, и примерно вернулся к уровню 2012 г. Однако долг на конец 2019 г. все еще существенно выше уровней конца 2008 г.



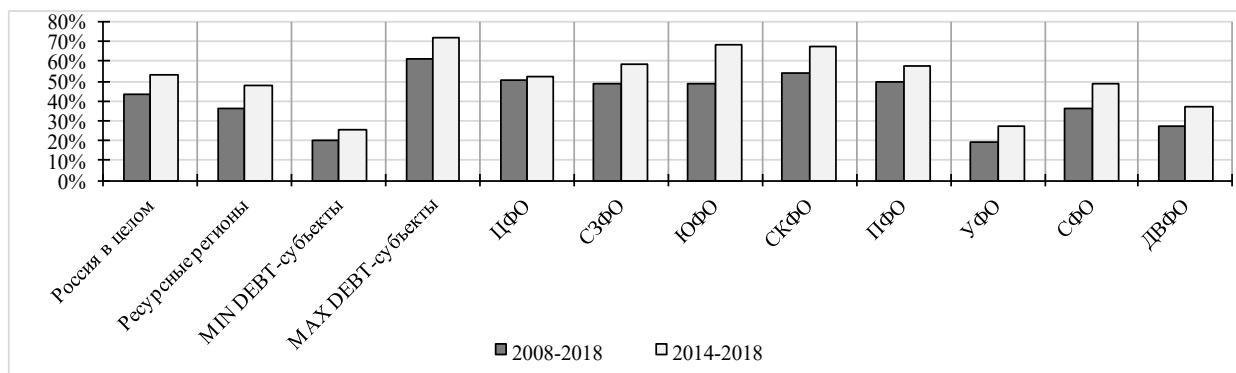
Источник: Минфин России, расчёты автора.

Примечание: данные на конец года.

Рисунок 3.2.1 – Динамика долга субъектов, % от собственных доходов

Действительно, за период 2014–2018 гг., если сравнивать в целом за 2008–2018 гг., уровень госдолга существенно увеличился (рисунок 3.2.2). Наибольшая задолженность наблюдается в регионах ЮФО и СКФО, наименьшая – в УФО.

⁷² Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики. Минфин России, 2015, Декабрь.



Источник: Казначейство России, расчеты автора.

Примечание: расчеты на основе индивидуальных данных по регионам, вес – численность населения.

Рисунок 3.2.2 – Средневзвешенная величина госдолга, %

В целях группировки субъектов России по признаку величины долга *DEBT* в данной работе применяется одномерный кластерный анализ (расчет евклидового расстояния между субъектами по величине признака). По его результатам к первой группе отнесены субъекты с наименьшей (условно) величиной долга (23% в среднем за 2008–2018 гг.), ко второй группе – с наибольшей (66%). Ко второй группе субъектов – с высоким *DEBT*, – можно отнести более половины субъектов России (таблица 3.2.1). Напротив, низкую долговую нагрузку имеют регионы УФО, СФО и ДВФО.

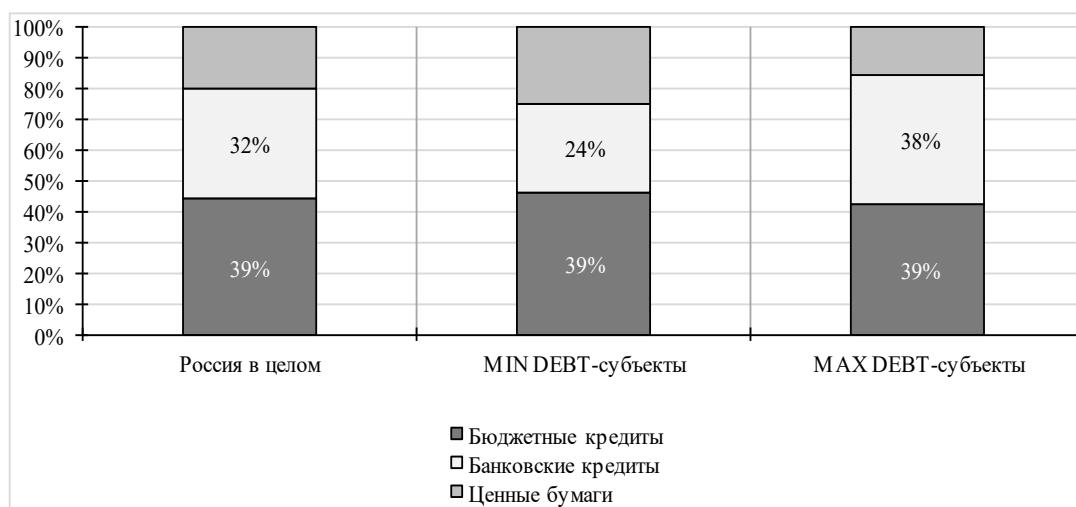
Таблица 3.2.1 – Группы субъектов по признаку величины госдолга, ед.

Регионы	Группа 1 – наименьший долг – MIN DEBT		Группа 2 – наибольший долг – MAX DEBT	
	Количество	Доля от общего числа	Количество	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. Группы субъектов выделены на основе одномерной кластеризации (евклидово расстояние между величинами по субъектам). Данные о результатах группировки, в том числе материалы графического анализа, доступны от автора по отдельному запросу.

Обе группы субъектов не отличаются друг от друга по доле бюджетных кредитов в структуре долга (рисунок 3.2.3). **В обеих группах субъектов России (с малым и большим долгом) бюджетные кредиты в настоящее время составляют основную часть накопленного долга.** Регионы с меньшим долгом (группа 1) шире используют заимствования в форме облигаций, но реже привлекают банковские кредиты. Напротив, для регионов с большим долгом (группа 2) банковские кредиты по-прежнему могут представлять угрозу долговой устойчивости, так как предполагают более высокие расходы на обслуживание.

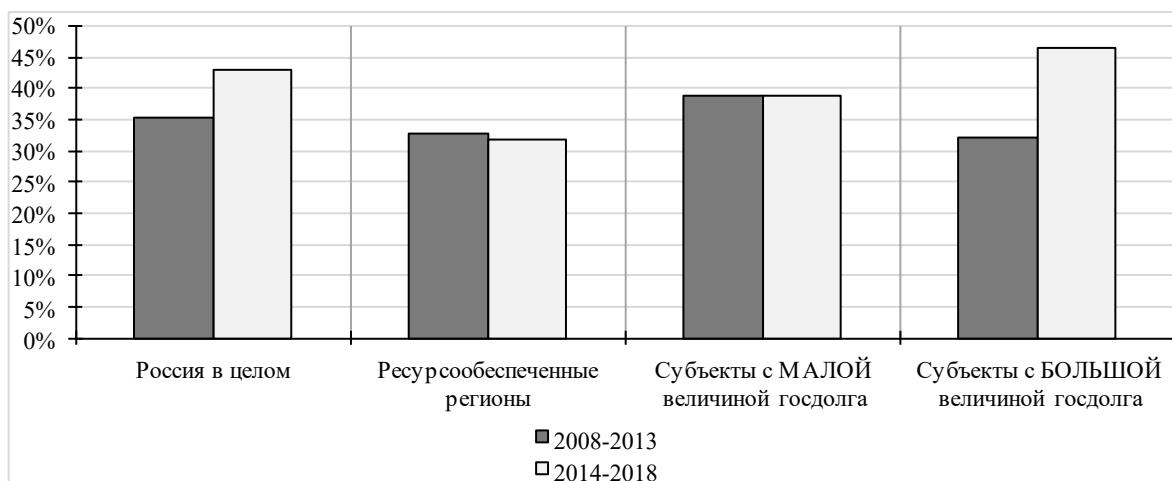


Источник: Минфин России, расчёты автора.

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

Рисунок 3.2.3 – Структура госдолга, 2008–2018 гг.

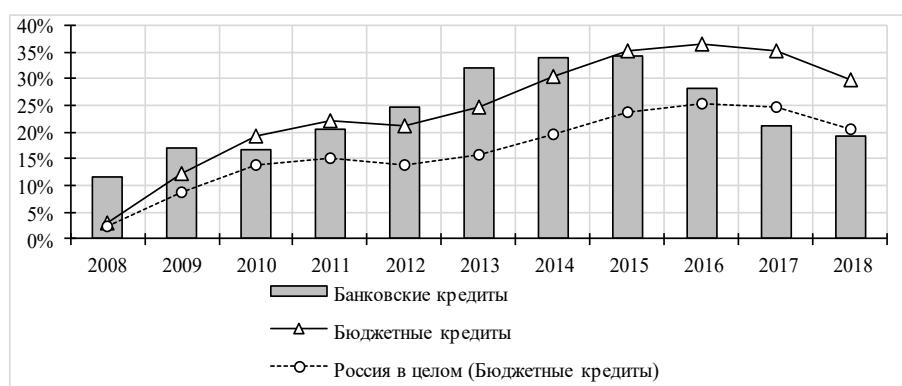
В период интенсивного бюджетного кредитования – 2014–2016 гг., – федеральная помощь направлялась преимущественно в регионы второй группы (с большим уровнем долга) (рисунок 3.2.4). Именно за счет них доля бюджетных кредитов по России в целом в среднем за 2008–2018 гг. достигла почти 40% от общего размера долга регионов (см. рисунок 3.2.3).



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

Рисунок 3.2.4 – **Доля бюджетных кредитов** в структуре долга субъектов

Если бы не федеральная политика, задолженность по банковским кредитам у субъектов с наибольшим долгом была бы намного выше, чем по бюджетным кредитам. Однако рост обязательств по банковским кредитам у субъектов с большим долгом прекратился уже после 2015 г., и в 2016 г. доля кредитов банков в их балансе была уже ниже, чем доля бюджетных кредитов (рисунок 3.2.5). В 2016–18 гг. она продолжала уменьшаться. Таким образом, **федеральные бюджетные кредиты в 2014–16 гг. заместили собой кредиты банков и переняли у них роль основного источника долгового финансирования субъектов России.**

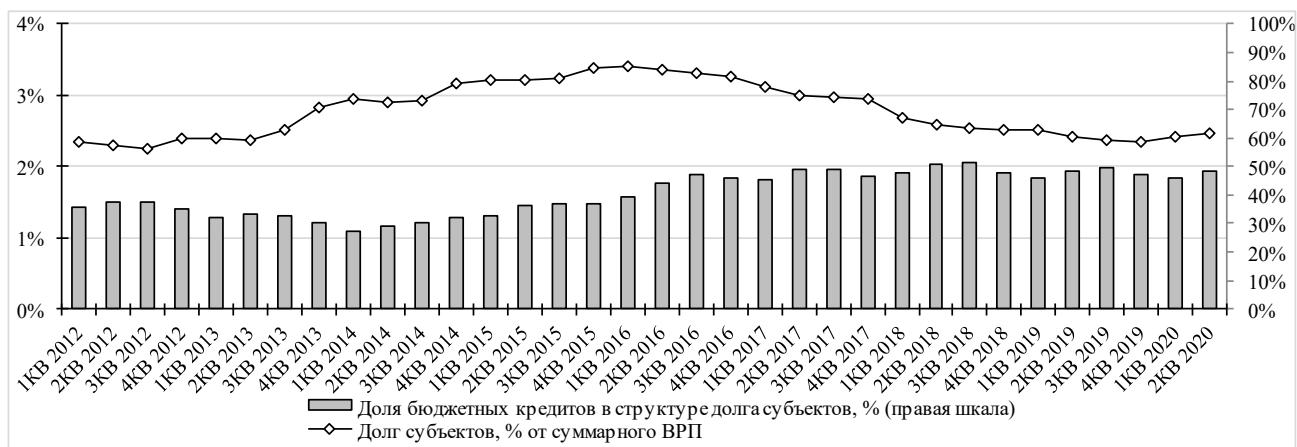


Источник: Минфин России (данные по величине долга), Казначейство России, расчёты автора.

Примечание: данные на конец года. Расчёты **на основе индивидуальных данных по регионам, вес – численность населения**.

Рисунок 3.2.5 – Динамика госдолга субъектов с большим долгом, % от собственных доходов

Результат политики замещения кредитов банков федеральными кредитами – рост доли последних в структуре долга субъектов по данным на 2019–20 гг. (конец современного периода его снижения) (рисунок 3.2.6). Доля бюджетных кредитов за 2012–19 гг. увеличилась примерно на 10 п.п. – с 40 до 50%. **Накопленная к настоящему времени задолженность по бюджетным кредитам у субъектов России, особенно с наибольшим размером долга, может рассматриваться как потенциальный инструмент федеральной межбюджетной политики.**



Источники: расчеты автора по данным Минфина России.

Рисунок 3.2.6 – Долг субъектов России и доля бюджетных кредитов

Высокий долг субъектов определяет особенности федерального регулирования долговой устойчивости регионов. 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 трансфертами. Таким образом, высокий долг субъекта должен сдерживать рост местных полномочий.

Действительно, внутрирегиональная бюджетная децентрализация обратно взаимосвязана с задолженностью субъектов (таблица 3.2.2). 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, в случае роста долга (2012–16 гг.) происходит уменьшение величины местных полномочий. Таким образом, фактор долговой нагрузки может частично объяснить текущую тенденцию снижения внутрирегиональной децентрализации в России. Для бюджетных кредитов обратная взаимосвязь долга и внутрирегиональной децентрализации выражена сильнее, чем для остальных видов долга (см. таблицу 3.2.2). Она сохраняется и при снижении долга (2016–18 гг.), тогда как при погашении остальных долговых инструментов рост децентрализации почти не происходит. То есть, **сокращение долга субъектов по федеральным бюджетным кредитам может способствовать росту полномочий органов местной власти.** Причем рост может быть выше именно в регионах с наибольшим долгом.

Таблица 3.2.2 – Парная корреляция долга и децентрализации, ед.

Показатель	Россия в целом		MIN DEBT-субъекты		MAX DEBT-субъекты	
	2012-16	2016-18	2012-16	2016-18	2012-16	2016-18
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, Санкт-Петербурга, 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 (таблица 3.2.3). В свою очередь, рост долга субъектов за 2008–2018 гг. создал новые функции – *сдерживания*

расходов бюджетов субъектов (дотации на выравнивание) и погашения долга (предположительно, субсидии). 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 3.2.3 – Функции межбюджетных трансфертов и их виды

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

На основе схемы в таблице 3.2.3 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: рост дотаций на выравнивание и сбалансированность не только будет увеличивать выравнивающую и балансирующую функции, но и внутрирегиональную децентрализацию (при условии стабилизации долга).

Выводы

Долг субъектов России в целом за 2012–2018 гг. увеличился несущественно, но в его структуре заметная часть банковских кредитов была замещена федеральными бюджетными кредитами. При этом долг на конец 2018 гг. существенно превышает показатели 2008 г.

Найдено, что долг субъектов России:

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 1) прекращения посторонних функций межбюджетных трансфертов и 2) роста внутрирегиональной децентрализации.

Далее необходимо проверить, верно ли, что рост федеральных дотаций на выравнивание и дотаций на сбалансированность будет увеличивать внутрирегиональную децентрализацию в регионах (увеличивая соответствующие стимулы для органов власти регионов).

3.3 ЗАВИСИМОСТЬ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ОТ ВИДОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТРАНСФЕРТОВ

Высокий долг субъекта сдерживает внутрирегиональную (местную) бюджетную децентрализацию. Это указывает на **целесообразность дифференциации субъектов с разным уровнем долга при анализе влияния федеральных трансфертов на внутрирегиональную бюджетную децентрализацию.**

Размер долга субъекта может влиять не только на возможности федерального уровня регулировать размер внутрирегиональной бюджетной децентрализации, но и положительный эффект значимых местных полномочий 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 текущих⁷³. В условиях доступа к бюджетным кредитам такие регионы направляют их на финансирование дефицита, то есть все равно увеличивают долг, при этом не меняя его структуру. Напротив, относительно обеспеченные регионы России в подобной ситуации в 2016 г. заместили рыночный долг федеральными кредитами⁷⁴. Обе тенденции – 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 децентрализации в них будет оказывать меньший положительный эффект на инвестиции.

Актуальность исследования возможностей Минфина России влиять на уровень внутрирегиональной бюджетной децентрализации заключается в текущей тенденции ее сокращения в России, которая опустила фактические значения внутрирегиональной децентрализации ниже оптимальных.

Тема федеральной политики межбюджетных отношений в части регулирования объема и структуры федеральных 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 трансфертов, возможность их влияния на объем местных полномочий через

⁷³ Возврат бюджетных кредитов вызовет рост стоимости долга и усилит неравенство среди регионов [Электронный ресурс]: АКРА. 2016, 23 июня. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/35> (дата обращения: 13.03.2020).

⁷⁴ Долговая стратегия российских регионов: выбор в пользу облигаций [Электронный ресурс]: АКРА. 2017, 14 февраля. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/170> (дата обращения: 13.03.2020).

изменение структуры не получила должного внимания в литературе. 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?
- Аналогично, отличается ли характер влияния дотаций на выравнивание и дотаций на сбалансированность?

Характер влияния видов федеральных трансфертов на внутрирегиональную бюджетную децентрализацию в субъектах России 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),

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

$DEC = \{Рас, Дох.1, Дох.2\}$ – 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 децентрализации: *Rac*, *Дох.1*, *Дох.2* и пять видов трансфертов (см. таблицу А.1). Для трансфертов (по каждому виду) в расчетах участвует средняя величина за три предшествующих года. Это позволяет предположить, что **полученные результаты будут указывать на долгосрочный эффект видов трансфертов на уровень расходной и доходной внутрирегиональной децентрализации**. Состав объясняющих переменных *EXPL* индивидуален для каждого показателя децентрализации и совпадает с составом инструментальных переменных (таблица В.1).

Результаты расчетов (таблица 3.3.1) показывают, что наибольшее влияние на уровень децентрализации оказывают дотации на сбалансированность и субвенции, наименьшее – дотации на выравнивание и субсидии.

Таблица 3.3.1 – Зависимость децентрализации от федеральных трансфертов

Трансферт	Все регионы		Субъекты – MIN DEBT					Субъекты – MAX DEBT						
			Рас		Дох.1			Рас		Дох.1		Дох.2		
	Дох.1	Дох.2	2011-18	15-18	11-18	15-18	11-18	15-18	11-18	15-18	11-18	15-18	11-18	15-18
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. таблицу Д.1.

Примечание: только значимые результаты. Коэффициенты всех участвовавших в модели переменных показаны в таблице 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 трансфертов в целях роста внутрирегиональной децентрализации.

Качественное обобщение результатов позволяет сформулировать следующие выводы (различия между *Дох.1* и *Дох.2* здесь не учитываются) (таблица 3.3.2):

- Расходная бюджетная децентрализация *Rac* менее зависима от федеральных трансфертов, то есть формируется преимущественно под воздействием внутрирегиональной 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 местных полномочий.

Таблица 3.3.2 – Внутрирегиональная децентрализация при выделении трансфера

Трансферт	Все регионы		Субъекты – MIN DEBT		Субъекты – MAX DEBT	
	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 таблицы 3.3.1.

Результаты расчетов по модели (3.3.1) позволяют рассчитать вероятность роста внутрирегиональной децентрализации в зависимости от величины трансфера. Поиски ведутся одновременно в разрезе 1) доходной (теперь уже с учетом различий между *Дох.1* и *Дох.2*) и расходной видов децентрализации и 2) видов трансфертов, значимо влияющих на размер местных полномочий. Для этого были выбраны четыре вида общей модели (3.3.1) (выделены символом «†» в таблице 3.3.1). Обозначим их в соответствии с видами трансфера и децентрализации, к увеличению которой они способны создать стимул у администрации региона (таблица 3.3.3). Примем, что вероятность выше 50% означает прогноз роста децентрализации в субъекте при условии выделения

трансфера в размере не ниже рассчитанной величины. Таким образом, далее прогнозируется **нижняя граница величин федеральных трансфертов, при которой вероятен рост внутрирегиональной децентрализации в том или ином регионе.**

Таблица 3.3.3 – Вероятность роста децентрализации в зависимости от размера трансфера, %

Трансферт и вид децентрализации к росту	Субъекты	Квантиль						
		5	70	75	80	85	95	Max
Дотации на выравнивание - Дох.1	Max DEBT	26,2	...	44,3	...	53,1	...	82,8
Дотации на сбалансированность - Дох.1	Min DEBT	32,6	...	...	...	...	42,1	100,0
Дотации на сбалансированность - Рас	Min DEBT	35,4	...	...	...	...	49,9	100,0
Субсидии - Дох.2	Все	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 местных полномочий 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)) (таблицы 3.3.3 и 3.3.4). *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 местной власти – как расходных, так и доходных, – с высокой вероятностью вызовут федеральные **дотации на сбалансированность** размером 95-й квантиль (4,1 тыс. руб./чел.) и выше. Таким образом, рост внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России могут вызвать только весьма большие объемы федеральных 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.

Таблица 3.3.4 – Статистика федеральных 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 таблицы А.1.

Примечание: в ценах 2017 г. с учетом ИБР (индекса бюджетных расходов). По данным за 2011–2018 гг. Расчеты основаны на скользящих средних величинах 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 (таблица 3.3.5). 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»).

Таблица 3.3.5 – Статистика факторов 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	-	-	-	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. дотаций на выравнивание, в местном бюджете, %	41	Да (-)	-	-	-
Доля доходов местных бюджетов в консолидированных доходах (региональные трансферты – как местные доходы), %	42	Да (+)	Да (+)	Да (-)	-
Доходы местных бюджетов, т.р./ч.	24,3	-	Да (-)	-	-
Доля местного НДФЛ в консолидированных доходах от НДФЛ, %	31	-	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 (-)

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 городского населения, %	71	-	Да (-)	-	-
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, %	14	-	Да (+)	-	Да (-)

Источник: расчёты автора по источникам таблицы А.1.

Примечание: **по данным за 2011–18 гг.** * - показано направление влияния фактора (см. таблицу 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 большие уровни доходов и/или долю населения за чертой бедности, размер субсидии должен быть выше. Аналогично, для роста внутрирегиональной 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 (удельных и доли 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 децентрализации. Доходная децентрализация в большей степени поддаётся 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. **Нижняя граница дотаций на выравнивание**, начиная с которого вероятен рост децентрализации по структуре общерегиональных доходов *Дох.1* (13,8 тыс. руб./чел.), зависит от внутрирегиональной структуры финансов конкретного региона – удельного размера местных собственных расходов и региональных субвенций, размера внутрирегионального межбюджетного перераспределения, доли общих местных доходов в консолидированном бюджете и доли налогов, поступающих в местный бюджет. То есть, более обеспеченные регионы с «сильными» местными финансами «потребуют» от федерального бюджета меньший размер дотаций в целях роста внутрирегиональной бюджетной децентрализации. **Нижняя граница субсидий** для роста децентрализации по структуре местных доходов *Дох.2* (7,5 тыс. руб./чел.), в свою очередь, обратно взаимосвязана с частными доходами в регионе. То есть, рост частных доходов, наоборот, потребует роста субсидий в целях роста децентрализации.

Федеральная политика роста внутрирегиональной бюджетной децентрализации должна учитывать размер долга субъекта, поскольку высокий долг сдерживает рост местных полномочий. **Субъектам 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 местных полномочий 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 России и 2) пути реализации положительного потенциала достаточных местных бюджетных полномочий для развития экономики. Значимость работы определяется следующими результатами.

1. Установлен источник стимулов у органов власти региона расширять права органов местной власти по распоряжению частью консолидированных расходов и доходов региона – бюджетная обеспеченность (БО), происходящая из общей развитости экономики региона. Контроль на влияние БО в регрессионном анализе позволяет лишь найти, что чем выше местные полномочия, тем выше инвестиции, – 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 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. Так, 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 (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 2009–16 гг.) и 35–42% (расчеты за 2009–19 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 децентрализации: «макроэкономическое» преимущество доходной децентрализации – большие частные инвестиции при оптимальных уровнях децентрализации, – сочетается с важностью расходной децентрализации для несырьевых инвестиций малого и среднего бизнеса. В последнем случае расходная децентрализация, согласно расчетам, должна быть выше доходной. Последнее объяснимо беспокойством 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.

2. В отличие от расчетов по России в целом, оптимальный диапазон децентрализации для ресурсных регионов неустойчив – даже если пренебречь влиянием бюджетной обеспеченности (БО) как драйвера внутрирегиональной децентрализации. Возможно, это связано с тем, что в ресурсных регионах наиболее отчетливо отражается прямая взаимосвязь БО региона (развитости экономики) и высокой децентрализации – для данных регионов характерны большие величины не только частных инвестиций, но и децентрализации.

Тем не менее, для инвестиций малого и среднего бизнеса ресурсных регионов России найден оптимальный диапазон децентрализации – 36–38%. Данный результат достоверен не только с контролем на бюджетную обеспеченность, но и с учетом особенностей каждого региона (так как получен методом панельной регрессии с фиксированными эффектами регионов). Оптимум несколько выше для доходной децентрализации, и тем самым для инвестиций в ресурсных регионах подтвердилась важность именно местных доходных полномочий.

Некоторое превосходство доходной децентрализации над расходной для ресурсных регионов объясняется в работе специфическими фискальными стимулами их администраций увеличивать местные полномочия по доходам. Показано, что 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.

Рассчитано, что налоговые доходы в структуре оптимальных значений внутрирегиональной децентрализации не превышают 24–30 п.п., остальную часть

занимают дотации и субсидии, причем налоговый компонент особенно ограничен для доходной децентрализации.

3. Определены предпочтительные меры федеральной политики, направленные на рост внутрирегиональной бюджетной децентрализации в целях достижения ею найденных оптимальных значений: снижение долга субъектов по бюджетным кредитам, рост федеральных дотаций на выравнивание, дотаций на сбалансированность и субсидий. Данные меры будут стимулировать органы власти регионов увеличить права органов местной власти распоряжаться большей частью консолидированных расходов и доходов региона.

Выявлено, что такие последствия ресурсной зависимости, как нестабильность макропоказателей и неподконтрольные внешние факторы, актуализируют стабилизирующую функцию межбюджетных трансфертов в бюджетной системе России – 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 за 2008–19 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.

Найдено, что сокращение долга субъектов, особенно по бюджетным кредитам, вернет прежний баланс функций федеральных трансфертов и увеличит стимулы органов власти регионов увеличить полномочия органов местной власти.

Регрессионный анализ в форме пробит-регрессии подтвердил гипотезу о благоприятной для внутрирегиональной децентрализации роли дотаций обоих видов. Найдено, что субъектам с меньшим долгом следует выделять больше дотаций на сбалансированность, а субъектам с большим долгом – больше дотаций на выравнивание. Рост федерального распределения дотаций на выравнивание и субсидий целесообразно вне зависимости от размера долга.

Реализовав перечисленные меры, федеральные органы управления повысят вероятность роста внутрирегиональной (местной) бюджетной децентрализации в регионах России, что благоприятно повлияет на стимулы частного сектора к осуществлению инвестиций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Акиндинова Н., Кондрашов Н., Чернявский А. Фискальное стимулирование российской экономики и бюджетная устойчивость // Вопросы экономики. 2013. № 10. С. 90–108.
2. Андрияков 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., Ройzman 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. Домашенко 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. Клиторин 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. Левина В.В. Местные финансы в новой ситуации // ЭКО. 2018. №10 (532). С. 153-170.
38. Левина В.В. Согласование интересов в бюджетной политике субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2019. № 1 (93). С. 100–117.
39. Лексин В.Н. «Центр» и «периферия» в государственном управлении: каналы взаимовлияния // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 59–74.
40. Либман А.М. Информационная асимметрия в федерациях // Пространственная экономика. 2014. № 4. С. 9–25.
41. Лыкова Л. Влияние внешних шоков на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2016. № 4(84). С. 137–148.
42. 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.
43. 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.
44. Михеева Н.Н. Исходные условия для формирования новой модели экономического роста: пространственный аспект // Научные труды ИНП РАН. 2016. Том 14. С. 586–605.
45. Михеева Н.Н. Макроэкономические эффекты структурных сдвигов в экономике регионов // Регион: экономика и социология. 2018. №4. С. 42–68.

46. Михеева Н.Н. Факторы роста российских регионов: адаптация к новым условиям // Регион: экономика и социология. 2017. № 4. С. 151–176.
47. 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.
48. Моисеев А.К. Макрофинансовая политика экономического роста. М.: Москва Издательство «Научный Консультант», 2017.
49. Моисеев А.К. Оценка спроса на финансовые ресурсы для восстановления экономического роста // Проблемы прогнозирования. 2016. № 5. С. 98–102.
50. 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>
51. Новая экономическая политика. Политика экономического роста / Под ред. академика Ивантера В.В. М.: ИНП РАН, 2013. 54 с.
52. 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.
53. Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И., Юшков А.О. Российский бюджетный федерализм через призму реализации правительственные программ // Экономическая политика. 2016. № 4. С. 93–114.
54. Панфилов В.С. Денежно-финансовый аспект прогнозирования экономической динамики // Проблемы прогнозирования. 2011. № 1. С. 5–16.
55. 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.
56. 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.

57. Печенская М.А. Развитие межбюджетных отношений в России в 2000-2015 гг. // Проблемы прогнозирования. 2017. №2. С. 117–130.
58. Поварова А.И. Региональный бюджет 2013 – 2015: стабильность или выживание? // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 1(25). С. 36–55.
59. Подшивалова М. Качество социально-экономических институтов, формирующих среду развития малого бизнеса // Вопросы экономики. 2014. № 6. С. 97–111.
60. 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.
61. Пчелинцев О., Минченко М. Региональные условия и проблемы экономического роста // Федерализм. 2005. № 1(37). С. 5–30.
62. Региональные аспекты долгосрочной экономической политики / Богомолова Т.Ю., Ершов Ю.С., Крюков В.А. и др. М.: Международные отношения, 2018. 69 с.
63. Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы. (Выпуск 32). М.: ИЭП им. Е.Т. Гайдара. 591 с.
64. Савчишина К.Е. Современные проблемы и перспективы развития бюджетной системы России // Проблемы прогнозирования. 2017. № 6. С. 101–114.
65. Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России. М.: «Дело» РАНХиГС, 2011.
66. Система мер по восстановлению экономического роста в России / Кол. авт. // Проблемы прогнозирования. 2018. № 1. С. 3–9.
67. Славгородская М., Летунова Т., Хрусталев А. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления. Научные труды № 120Р. М.: Изд–во Института экономики переходного периода, 2008. 289 с.
68. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Кн. 2. / Под ред. Мая В.А., Кузьминова Я.И. М.: «Дело» РАНХиГС, 2013. 408 с.

69. Стратегия пространственного развития России: ожидания и реалии / Коломак Е.А. и др. // Регион: экономика и социология. 2018. № 2. С. 264–287.
70. Структурно-инвестиционная политика в целях обеспечения экономического роста в России / Под науч. ред. акад. В.В. Ивантера. М.: Научный консультант, 2017. 196 с.
71. Структурные изменения в российской экономике и структурная политика: Аналитический доклад. Под научн. руководством Ясина Е.Г. М., НИУ ВШЭ, 2018.
72. Сумская Т.В. Проблемы бюджетной обеспеченности мегаполиса Новосибирск // Регион: экономика и социология. 2016. № 3. С. 219–237.
73. 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.
74. Татаркин А.И., Татаркин Д.А. Российский налогово-бюджетный федерализм в условиях экономической нестабильности // Федерализм. 2016. 3(83). С. 9–26.
75. Тимушев Е.Н. Доходы, гранты и фискальные стимулы: оценка и причины эффектов децентрализации бюджетной системы РФ // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 71–90.
76. Фрейнкман Л., Плеханов А. Децентрализация бюджетной системы в регионах-рентополучателях // Экономическая политика. 2008. № 1. С. 103-123.
77. Фролов И.Э., Македонский С.Н., Широв А.А. Сценарное моделирование устойчивости российской бюджетной системы к внешнеэкономическим шокам в 2013-2015 гг. // Проблемы прогнозирования. 2013. №4. С. 38–54.
78. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. 608 с.
79. Шапот Д., Малахов В. Влияние внешних цен на оценку перспектив развития экономики России // Вопросы экономики. 2012. № 4. С. 84–96.

80. 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.
81. Швецов А.Н. Государственный патернализм или региональная свобода? // Федерализм. 2016. № 2(82). С. 109–122.
82. Ширев А.А., Михеева Н.Н., Гусев М.С., Савчишина К.Е. Макроэкономическая стабилизация и пространственное развитие экономики // Проблемы прогнозирования. 2019. № 5. С. 3–15.
83. Шоломицкая Е.В. Влияние ключевых макроэкономических шоков на инвестиции в России // Экономический журнал ВШЭ. 2017. Том 21, № 1. С. 89–113.
84. 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.
85. Якобсон Л. Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? // Вопросы экономики. 2006. № 8. С. 31–45.
86. Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 367 с.
87. 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.
88. 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.
89. 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.
90. Alesina A. et al. Fiscal Policy, Profits and Investment. NBER Working Paper, 1999, No 7207.

91. 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>.
92. 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.
93. 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>.
94. 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>.
95. 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.
96. 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.
97. Barro R. J., Sala-i-Martin X. Convergence // *Journal of Political Economy*, 1992, 100(2), pp. 223–251. doi: 10.1086/261816.
98. 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.
99. 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.
100. 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.

101. Bergvall D. et al. Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending // OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper, 2006, No. 3.
102. 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.
103. Bird R.M., Smart M. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries // *World Development*, 2002, Vol. 30, No. 6, pp. 899–912.
104. Blöchliger H., Charbit C. Fiscal equalization // *OECD Economic Studies*, 2008, Vol. 2008, Issue 1, pp. 1–22.
105. 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.
106. 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.
107. 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.
108. 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>.
109. 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.
110. Brollo F. et al. The Political Resource Curse // *American Economic Review*, 2013, 103(5), pp. 1759–1796. doi: 10.1257/aer.103.5.1759.

111. Buchanan J.M. Federalism and Fiscal Equity // American Economic Review, 1950, Vol. 40, No. 4, September, pp. 583–599.
112. 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.
113. 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.
114. 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.
115. 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.
116. 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.
117. 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.
118. 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.
119. 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.
120. 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.

121. 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.
122. 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>.
123. 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.
124. 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.
125. 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.
126. 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.
127. 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.
128. 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.
129. 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.
130. 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.

131. 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.
132. 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.
133. 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.
134. 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.
135. 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.
136. 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.
137. Gordon R.H. An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism // *Quarterly Journal of Economics*, 1983, Vol. 98, No. 4, pp. 567–586.
138. 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>.
139. Gwartney J., Lawson R., Holcombe R. The Size and Functions of Government and Economic Growth. Washington: Joint Economic Committee Study, 1998.
140. 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.
141. 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.

142. Hines J. R. State Fiscal Policies and Transitory Income Fluctuations // *Brookings Papers on Economic Activity*, 2010, pp. 313–350. doi: doi:10.1353/eca.2010.0017.
143. Hooghe L. et al. *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Volume I. Oxford University Press, 2016, 704 p.
144. 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.
145. 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.
146. 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>.
147. 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>.
148. 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>.
149. 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.
150. Kim J., Dougherty S. (eds.). *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*. OECD (OECD Fiscal Federalism Studies). 2018. doi: 10.1787/9789264302488-en.
151. 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.

152. 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.
153. 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.
154. 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>
155. Lessmann, C. Regional inequality and decentralization: An empirical analysis // *Environment and Planning A*, 2012, 44(6), pp. 1363–1388. doi: 10.1068/a44267.
156. 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.
157. 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.ejpoleco.2014.11.005.
158. 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.
159. Liu L., Tan K. S. Subnational Credit Ratings: A Comparative Review // *World Bank Policy Research Working Papers*, 2009, No. 5013. doi: doi:10.1596/1813-9450-5013.
160. 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.
161. 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.
162. 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.

163. 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.
164. Musgrave R. *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*. McGraw-Hill, 1959.
165. 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.
166. 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.
167. Oates W. On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization // *Economia delle scelte pubbliche*, 1997, 2(3), pp. 83–92.
168. Oates W.E. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization // *IFIR Working Paper*, 2006, No, 2006-05.
169. 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.
170. 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.
171. 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.
172. 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.
173. 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.

174. Pruddhome R. The Dangers of Decentralization // *The World Bank Research Observer*, 1995, Vol. 10, No. 2, pp. 201–220.

175. 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.

176. 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.

177. Qian Y., Weingast B. R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives // *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11(4), pp. 83–92.

178. 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>.

179. 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.

180. 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.

181. 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.

182. 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.

183. 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.

184. Salmon P. Decentralisation as an Incentive Scheme // *Oxford Review of Economic Policy*, 1987, Vol. 3, Issue 2, pp. 24–43.
185. Schild C. J., Wrede M. Cultural identity, mobility and decentralization // *Journal of Comparative Economics*, 2015, 43(2), pp. 323–333.
186. 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.
187. Shah A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In: Broadway R., Shah A. (eds.). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability*. Washington, DC: World Bank, 2007, pp. 1–53.
188. Shah A. Fiscal decentralization and macroeconomic management // *International Tax and Public Finance*, 2006, pp. 437–462. doi: 10.1007/s10797-006-8948-1.
189. Sidorkin O., Vorobyev D. Political cycles and corruption in Russian regions // *European Journal of Political Economy*, 2018, No. 52, pp. 55–74.
190. 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.
191. Somin I. *Democracy and Political Ignorance: Why Smaller Government Is Smarter*. Stanford University Press, 2013.
192. 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.
193. 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.
194. 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.
195. 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.

196. 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.
197. 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.
198. Tiebout C.M. A Pure Theory of Local Expenditures // *Journal of Political Economy*, 1956, Vol. 64, No. 5, pp. 416–424.
199. Weingast B.R. Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development // *World Development*, 2014, Vol. 53, pp. 14–25.
200. 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.
201. 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.
202. 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.
203. Yang S.-C. S. Do Capital Income Tax Cuts Trickle Down? // *National Tax Journal*, 2007, 60(3), pp. 551–67.
204. Yang Z. Tax reform, fiscal decentralization, and regional economic growth: New evidence from China // *Economic Modelling*, 2016, 59(Supplement C), pp. 520–528.
205. 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.
206. 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)
207. Zouhaier H., Fatma M. Debt and Economic Growth // *International Journal of Economics and Financial Issues*, 2014, No 4(2), pp. 440–448.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ А – ПОКАЗАТЕЛИ, РОССИЯ

Таблица А.1 – Показатели

Показатель	Ед. измерения	Источник
Расходная децентрализация (<i>Rac</i>)	%	Казначейство
Доходная децентрализация по структуре общерегиональных доходов (<i>Дох.1</i>)	%	Казначейство
... по структуре местных доходов (<i>Дох.2</i>)	%	Казначейство
Инвестиции в основной капитал, всего, без субъектов малого предпринимательства (все инвестиции)	тыс. руб./чел.*	Росстат
Частные инвестиции , без субъектов малого предпринимательства	т.р./ч.	Росстат
Частные инвестиции, с учетом субъектов малого предпринимательства	т.р./ч.	Росстат, Сборник «Малое и среднее предпринимательство в России» (далее – Сб. МСП)
Частные инвестиции, включая малый и средний бизнес, без Добыча полезных ископаемых	т.р./ч.	Росстат, вкл. Сб. МСП
Частные инвестиции только малого и среднего бизнеса	т.р./ч.	Сб. МСП
Инвестиции в машины, оборудование, транспорт	т.р./ч.	Росстат
Инвестиции в Сельское хозяйство и Обрабатывающую промышленность	т.р./ч.	Росстат
Инвестиции в частные услуги (строительство, торговля, транспорт и связь)	т.р./ч.	Росстат
Инвестиции в основной капитал в государственном секторе экономики – со стороны федерального бюджета и бюджетов субъектов (государственные инвестиции)	т.р./ч.	Росстат
Бюджетные инвестиции консолидированного бюджета субъекта , в соответствии с функциональной классификацией расходов, коды расходов «310», «320» и «330» (инвестиции консолидированные субъекта, консолидированные региональные инвестиции)	т.р./ч.	Казначейство
Консолидированные расходы на образование	т.р./ч.	Казначейство
Бюджетная обеспеченность (БО) субъектов	ед.	Минфин
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
Объем кредитов, предоставленных юридическим лицам – резидентам и индивидуальным предпринимателям в рублях, кредитными организациям данного региона	т.р./ч.	ЦБ
... кредитными организациями других регионов, имеющими филиалы, расположенные в данном регионе	т.р./ч.	ЦБ
Доля населения в возрасте до 17 лет и старше трудоспособного возраста в численности населения	%	Росстат
Доля занятых в неформальном секторе экономики	%	Росстат

Показатель	Ед. измерения	Источник
Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума	%	Росстат
Объем долга субъекта по отношению к доходам бюджета без учета безвозмездных поступлений, на конец года	%	Минфин
Доля бюджетных кредитов (на частичное покрытие дефицита) в составе долга, на конец года	%	Минфин
Дефицит бюджета субъекта по отношению к доходам без учета безвозмездных поступлений («-» – профицит)	%	Казначейство
Объем расходов на обслуживание долга по отношению к расходам без учета полученных субвенций	%	Казначейство
Объем долга муниципалитета по отношению к доходам без учета безвозмездных поступлений, конец года	%	Минфин
Дефицит местного бюджета по отношению к доходам без учета безвозмездных поступлений («-» – профицит)	%	Казначейство
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	т.р./ч.	Казначейство
Дотации на сбалансированность	т.р./ч.	Казначейство
Субсидии	т.р./ч.	Казначейство
Субвенции	т.р./ч.	Казначейство
Иные межбюджетные трансферты	т.р./ч.	Казначейство
Факторы бюджетной децентрализации		
Доля расходов местных бюджетов (включая поселения) в консолидированных расходах	%	Казначейство
Доля доходов местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета субъекта (доходы бюджета субъекта уменьшены на исходящие трансферты)	%	Казначейство
Доля собственных доходов, включая дотации на выравнивание, в бюджете субъекта	%	Казначейство
Доля собственных доходов, включая дотации на выравнивание, в местном бюджете	%	Казначейство
Доля НДФЛ, поступающего в местный бюджет, от доходов консолидированного бюджета по НДФЛ	%	Казначейство
Всего расходы местных бюджетов (включая поселения)	т.р./ч.	Казначейство
Расходы местных бюджетов (включая поселения), субвенции считаются расходами бюджета-донора	т.р./ч.	Казначейство
Доходы местных бюджетов	т.р./ч.	Казначейство
Доходы местных бюджетов (включая поселения) в составе общих налоговых доходов, собранных в регионе	т.р./ч.	ФНС
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. Все подушевые индикаторы скорректированы на индекс потребительских цен 2017 г. и учитывают величину ИБР – индекса бюджетных расходов, – для нивелирования межрегиональных различий в стоимости благ; применяется в федеральной методике распределения дотаций на выравнивание.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б – ПОКАЗАТЕЛИ, МИР

Таблица Б.1 – Федеральная и внутрирегиональная бюджетная децентрализация в мире

Государство	Обозначение	Федеральная						Внутрирегиональная					
		exp'			rev'			exp			rev		
		2008 -17	Ранг	Δ, n.n.	2008 -17	Ранг	Δ, n.n.	2008 -17	Ранг	Δ, n.n.	2008 -17	Ранг	Δ, n.n.
Россия*	RUS	39%	12	-2	34%	7	1	20%	11	-7	16%	12	-12
Канада*	CAN	68%	1	0	56%	1	1	16%	14	-5	18%	8	1
Швейцария*	CHE	59%	2	0	49%	2	0	30%	5	...	29%	4	...
Австралия*	AUS	46%	6	-1	29%	9	4	21%	8	...	22%	7	...
США*	USA	46%	7	0	41%	3	-3	25%	6	...	...	...	...
Бразилия*	BRA	44%	9	-9	33%	8	0	20%	10	-9	29%	5	7
Бельгия*	BEL	39%	10	8	19%	14	6	17%	13	3	15%	13	-2
Германия*	DEU	39%	13	2	35%	5	1	20%	9	8	16%	11	-1
Австрия*	AUT	31%	18	1	10%	19	1	19%	12	...	18%	10	...
Южная Африка	ZAF	50%	3	-2	16%	16	2	...	...	...	...	...	...
Корея	KOR	49%	4	-9	22%	13	-2	...	...	...	...	...	...
Швеция	SWE	49%	5	4	34%	6	-1	...	...	...	...	...	...
Испания	ESP	45%	8	...	26%	11	2	22%	7	7	18%	9	2
Франция	FRA	39%	11	...	36%	4	...	51%	2	29	34%	2	-2
Индонезия	IDN	38%	14	...	14%	18	...	...	...	...	...	...	...
Япония	JPN	35%	15	0	27%	10	-5	40%	3	-8	43%	1	-6
Норвегия	NOR	33%	16	1	15%	17	4	...	...	...	...	...	...
Нидерланды	NLD	31%	17	-2	9%	22	-1	...	...	...	...	...	...
Исландия	ISL	29%	19	18	25%	12	-12	...	...	...	...	...	...
Латвия	LVA	27%	20	-4	18%	15	-1	...	...	...	...	...	...
Румыния	ROU	26%	21	...	7%	26	...	...	...	...	...	...	...
Великобритания	GBR	26%	22	-4	9%	23	-1	...	...	...	...	...	...
Эстония	EST	25%	23	...	6%	28	25	...	...	...	...	...	...
Дания	DNK	25%	24	...	4%	30	...	...	...	...	...	...	...
Литва	LTU	24%	25	...	3%	31	2	...	...	...	...	...	...
Венгрия	HUN	20%	26	9	10%	20	17	13%	15	-23	24%	6	-2
Греция	GRC	13%	27	...	7%	27	...	52%	1	42	29%	3	1
Израиль	ISR	13%	28	2	10%	21	0	...	...	...	...	...	...
Чили	CHL	13%	29	5	7%	25	3	...	...	...	...	...	...
Турция	TUR	11%	30	1	4%	29	0	37%	4	35	13%	14	1
Новая Зеландия	NZL	11%	31	...	9%	24	...	...	...	...	...	...	...

Источники: расчеты автора по данным МВФ (IMF (Fiscal Decentralization, Expenditure, Revenue)).

Примечание: * - федеративное государство. Из числа федераций отсутствуют данные для Аргентины, Индии и Мексики. Ранг – 1-е место соответствует наибольшей децентрализации.

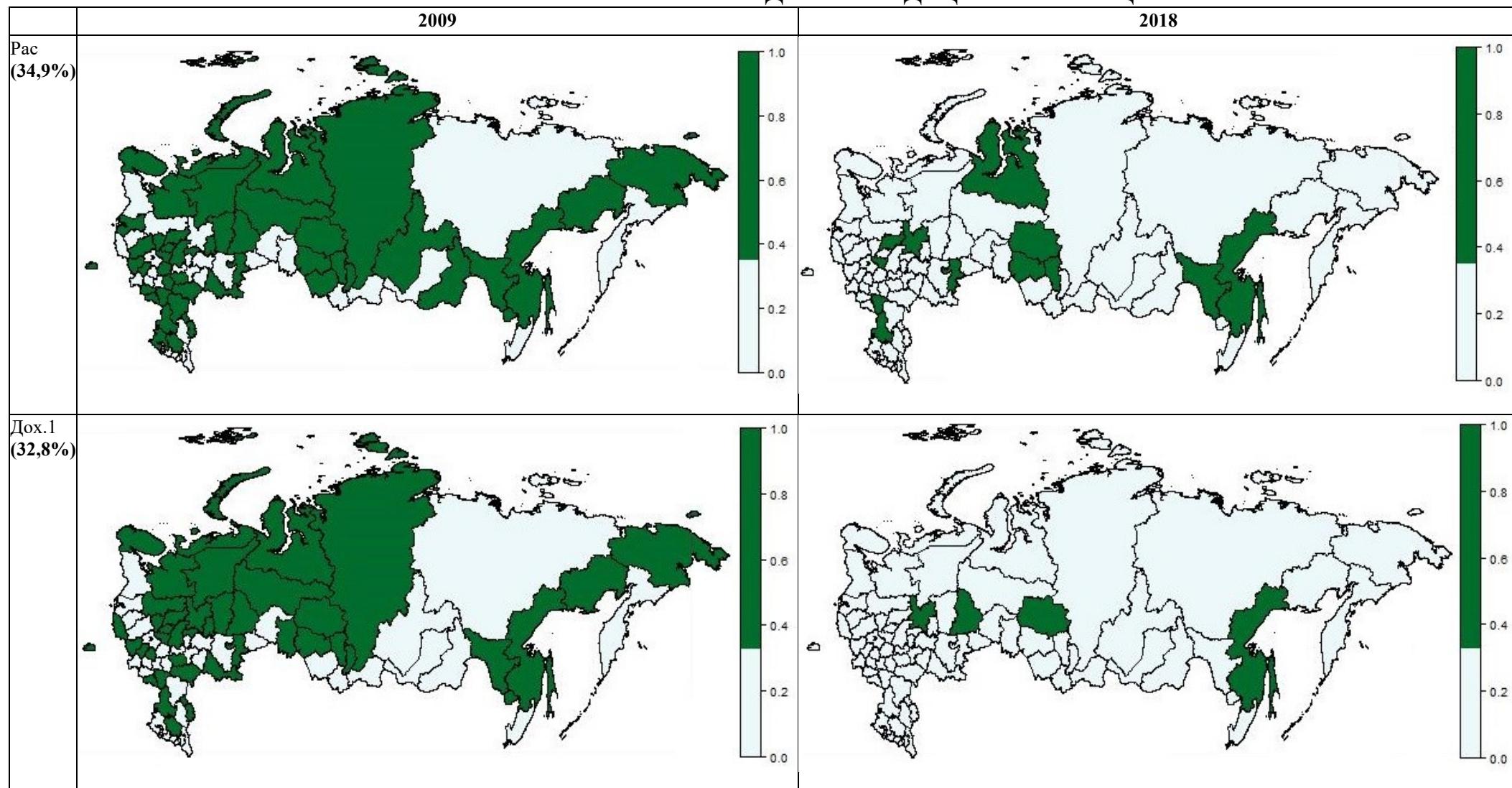
Таблица Б.2 – Ковариаты бюджетной децентрализации

№	Показатель	Ед. измерения	Источник	Период	Медиана	Min	Max
1	Индекс конкурентоспособности WEF (Всемирного экономического форума)	0-100, ед.	Global Competitiveness Report 2019. World Economic Forum	2017-18	76	60	85
2	Социальный капитал, WEF	0-100, ед.	—/—	2017-18	58	43	68
3	Прозрачность бюджета, WEF	0-100, ед.	—/—	2017-18	69	46	100
4	Государственное регулирование, WEF	0-100, ед.	—/—	2017-18	42	11	64
5	Уровень коррупции, WEF	0-100, ед.	—/—	2017-18	70	29	90
6	Развитие критического мышления в образовательном процессе, WEF	0-100, ед.	—/—	2017-18	50	22	75
7	Трудовая мобильность населения, WEF	0-100, ед.	—/—	2017-18	57	31	77
8	Отношение к предпринимательскому риску, WEF	0-100, ед.	—/—	2017-18	55	31	84
9	Индекс Doing Business	0-100, ед.	World Bank (Doing Business)	2016-18	77	55	87
10	Контроль коррупции, группа WGI – Worldwide Governance Indicators (World Bank)	от -2,5 до 2,5	World Bank (Environment Social and Governance)	2008-17	1,4	-1,0	2,3
11	Эффективность государства, WGI	от -2,5 до 2,5	—/—	2008-17	1,4	-0,3	2,0
12	Политическая стабильность, WGI	от -2,5 до 2,5	—/—	2008-17	0,7	-1,3	1,4
13	Качество госрегулирования, WGI	от -2,5 до 2,5	—/—	2008-17	1,2	-0,4	1,9
14	Верховенство закона, WGI	от -2,5 до 2,5	—/—	2008-17	1,4	-0,8	2,0
15	Подотчетность власти, WGI	от -2,5 до 2,5	—/—	2008-17	1,1	-1,0	1,7
16	Индекс человеческого капитала	0-1, ед.	World Bank (Human Capital Index)	2017	0,8	0,4	0,8
17	Число убийств †	ед. на 100 тыс. чел.	World Bank (Sustainable Development Goals)	2008-17	1	0	33
18	Смертность детей в возрасте до 5 лет †	ед. на 1000 чел.	—/—	2008-18	4	2	44
19	Число самоубийств †	ед. на 100 тыс. чел.	—/—	2010, 2015-16	13	3	35

Источники: составлено автором.

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

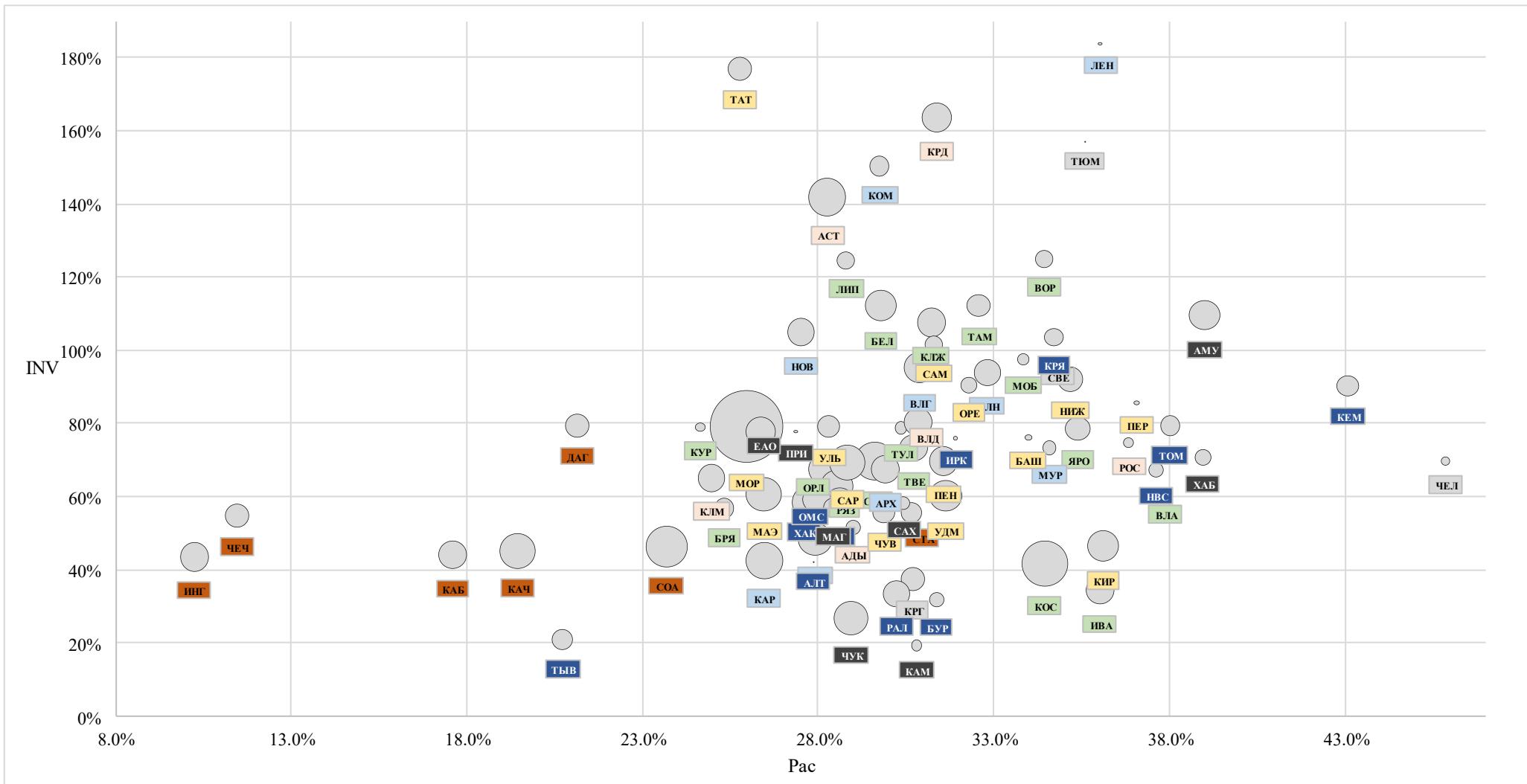
ПРИЛОЖЕНИЕ В – ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В РОССИИ



Источники: см. таблицу А.1.

Примечание: отмечены оптимальные величины (точечные оценки) по итогам авторских расчетов за 2009–2016 гг.

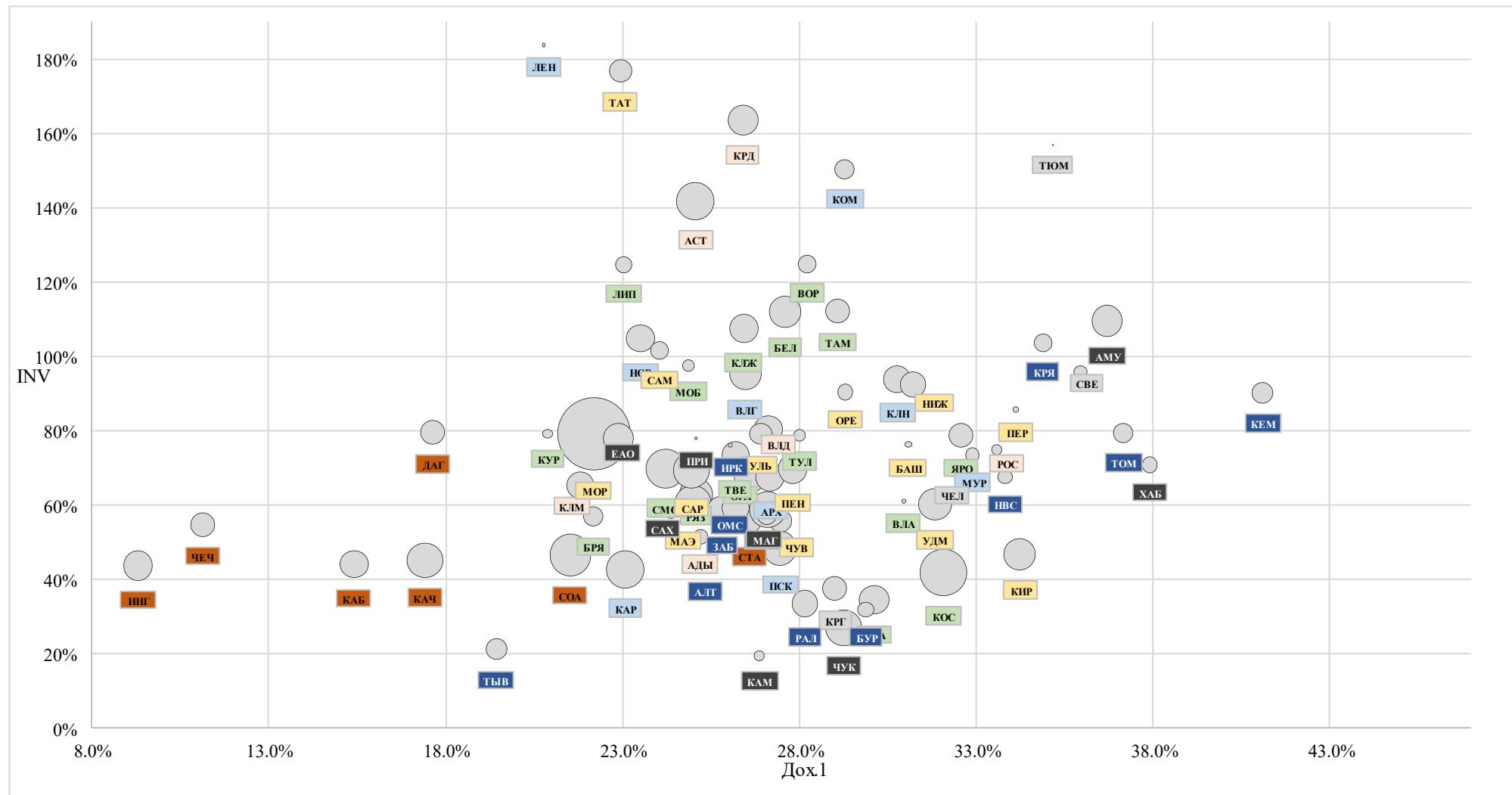
Рисунок В.1 – Внутрирегиональная бюджетная децентрализация в 2009 и 2018 гг., %



Источники: см. таблицу А.1.

Примечание: По средним данным за 2011–2018 гг. (Расходы) и 2011–2017 гг. (инвестиции). Инвестиции рассчитаны на единицу средней величины по России в целом. Площадь круга соответствует величине долга субъекта. **Не показаны данные по Ненецкому АО (29% Расходы; 440% Инвестиции), Ямало-Ненецкому АО (38; 572), Ханты-Мансийскому АО (38, 309) и Сахалинской области (42, 221) (у всех – малый долг).** Разным цветом показана принадлежность субъекта к федеральному округу.

Рисунок В.2 – Инвестиции общие и *Рас*



Источники: см. таблицу А.1.

Примечание: По средним данным за 2011–2018 гг. (Дох. I) и 2011–2017 гг. (инвестиции). Инвестиции рассчитаны на единицу средней величины по России в целом. Площадь круга соответствует величине долга. **Не показаны данные по Ненецкому АО (24% Рас; 440% INV), Ямало-Ненецкому АО (35; 572), Ханты-Мансийскому АО (37, 309) и Сахалинской области (41, 221) (у всех – малый долг).** Разным цветом показана принадлежность субъекта к федеральному округу.

Рисунок В.3 – Инвестиции общие и *Дох.1*

Таблица 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, %	0,4***	-0,3***	-
Доля доходов местных бюджетов в консолидированных доходах (доходы субъекта уменьшены на исходящие трансферты), %	0,3***	1,0***	-
Доля собственных доходов, включая дотации на выравнивание, в бюджете субъекта, %	-	-0,03***	-
Доля собственных доходов, включая дотации на выравнивание, в местном бюджете, %	-	0,1***	0,6***
Доля НДФЛ местного бюджета от консолидированных доходов по данному налогу, %	-	0,1***	-
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***	0,1***	0,1***
Доля аварийного жилищного фонда, %	-	-0,1**	-0,6***
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, %	-	-0,1**	0,2***
R² 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%.

Таблица В.2 – Парная корреляция

№	Показатель	1	2	3	4	5	6	7
1	Инвестиции все	1,0						
2	Частные инвестиции (без малого и среднего бизнеса)	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 данным за 2009–2016 гг., 550 ед. наблюдений. Только статистически значимые коэффициенты.

ПРИЛОЖЕНИЕ Г – ОЦЕНКИ КОЭФФИЦИЕНТОВ РЕГРЕССИЙ

Таблица Г.1 – Инвестиции: все, государственные и консолидированные субъекта

Показатель	Все инвестиции		Индекс всех инвестиций		Государственные (за 2009-19 гг.)		Консолидированные субъекта (за 2009–19 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
стандарт. ошибка	0,4	0,2	0,7	...	0,3	0,3	0,4	0,4
DEC	2,8	1,5	-7,8	-1,9	-1,0	-1,1	-0,5	-0,02
стандарт. ошибка	1,1	0,9	1,5	1,2	0,3	0,3	0,3	0,3
(DEC)²	-4,2	-2,5	10,9	2,8	-	-	-	-
стандарт. ошибка	1,7	1,5	2,1	1,8	-	-	-	-
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***	-	-	-	-
R² 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).

Таблица Г.2 – Частные инвестиции

Показатель	Рас								Дох.1									
	Частные...		...с учетом малого и среднего бизнеса...		...но без «Добыча полезных ископаемых»		Частные...		...с учетом малого и среднего бизнеса...		...но без «Добыча полезных ископаемых»		2009-16 (IV)	2009-19				
	2009-16	2009-19	2009-16 (IV)	2009-19	2009-16	2009-19	2009-16	2009-19	2009-16	2009-19	2009-16 (IV)	2009-19	2009-16 (IV)	2009-19				
Свободный член	0,3	-	-0,9	0,2	-	-0,5	0,8	-	-1,0	2,3	-	-0,5	2,4	0,8	-	-0,4		
стандарт. ошибка	0,8	-	0,3	1,2	-	0,3	1,1	-	0,4	0,4	-	0,3	0,9	0,3	-	1,2		
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*БО	-	-	-8,9	-	-	-7,0	-	-	-7,5	-	-	-7,5	-	-	-6,0	-	-	-6,4
Оптимум (диапазон), %	34,8-35,0	39,4-39,6	-	46,0-47,0	40,0-40,2	-	47,0-48,0	41,1-41,4	-	32,7-33,0	35,8-36,0	-	50,0-51,0	36,3-36,6	-	43,0-44,0	39,4-39,8	-
Оптимум (точечная оценка), %	34,9	39,4	-	...	40,0	-	...	41,4	-	32,8	35,8	-	...	36,3	-	...	39,4	-
R² 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. Для DEC и свободного члена – 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.

Таблица Г.3 – Частные инвестиции, ресурсные регионы

Показатель	Рас						Дох.1					
	Частные с учетом малого и среднего бизнеса...		...но без «Добыча полезных ископаемых»...		...на <i>нель</i> <i>†</i>		...с учетом малого и среднего бизнеса...		...но без «Добыча полезных ископаемых»...		...на <i>нель</i> <i>†</i>	
	2009-16	2009-19	2009-16	2009-19	09-19	2009-16	2009-19	2009-16 (IV)	2009-19	09-19		
Свободный член	-0,5	-1,8	-	-1,0	-	-	-	-0,4	-1,4	-	-2,5	-
стандарт. ошибка	0,7	0,7	-	0,53	-	-	-	0,6	0,8	-	1,0	-
DEC	11,2	0	3,2	11,9	0,7	4,6	1,7	10,3	0	4,2	23,4	1,1
стандарт. ошибка	3,1	-	0,9	3,2	0,6	1,1	0,9	2,5	-	1,0	4,7	0,6
t-value	3,7	-	3,7	3,7	1,3	4,2	1,8	4,1	-	4,1	5,0	1,8
(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*БО	-	-	-3,9	-	-	-4,8	-3,6	-	-	-6,0	-	-5,7
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
Наблюдений	49	114	114	49	114	114	114	49	114	114	49	114

Примечание: простой метод наименьших квадратов. Для DEC и свободного члена – 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. *†* - панельная регрессия с фиксированными эффектами региона. Коэффициенты для вспомогательных показателей не показаны.

Таблица Г.4 – Частные инвестиции ТОЛЬКО малого и среднего бизнеса, 2009-19 гг.

Показатель	Рас				Дох.1					
	Россия в целом		Ресурсные регионы...		...панель <i>b</i> [†]	Россия в целом		Ресурсные регионы...		...панель <i>f</i>
Свободный член	-6,9	-7,3	...	-13,4	-	...	...	...	-13,3	-
стандарт. ошибка	0,9	1,0	...	1,9	-	...	...	...	1,9	-
DEC	5,8	3,3	0	7,2	16,7	0	0	0	7,4	11,4
стандарт. ошибка	2,8	1,3	-	2,2	5,4	-	-	-	2,7	5,0
t-value	2,1	2,5	-	3,2	3,1	-	-	-	2,8	2,3
(DEC)²	-7,8	-	-	-	-22,8	-	-	-	-	-15,2
стандарт. ошибка	4,1	-	-	-	7,3	-	-	-	-	8,0
t-value	-1,9	-	-	-	-3,1	-	-	-	-	-1,9
DEC*БО	-	-3,3	...	-6,9	-	-	...	...	-5,6	-
Оптимум (диапазон), %	36,5-	-	-	-	36,6-36,6	-	-	-	-	37,4-37,8
Оптимум (точечная оценка), %	37,3	-	-	-	36,6	-	-	-	-	37,4
R² adjusted	0,34	0,34	0,61	0,63	0,47	0,34	0,34	0,61	0,62	0,45
Наблюдений	792	792	114	114	114	792	792	114	114	114

Примечание: простой метод наименьших квадратов. Для DEC и свободного члена – только значимые коэффициенты. Уровень значимости: * – коэффициенты, значимые на уровне 10%; ** – на уровне 5%; *** – на уровне 1%. [†] - панельная регрессия с фиксированными эффектами региона. Коэффициенты для вспомогательных показателей не показаны.

Таблица Г.5 – 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	услуги, панель [†]	В машины, оборудование, транспорт	В С/х и Обрабатывающую промышленность	В частные услуги	услуги, панель [†]				
Свободный член	2,1	1,5	-	-2,0	-	-1,1	-	2,5	1,8	-	-1,8	-
стандарт. ошибка	0,3	0,3	-	0,8	-	0,5	-	0,3	0,3	-	0,8	-
DEC	3,3	4,0	4,0	5,0	7,7	5,2	0	2,1	3,7	0	5,1	4,2
стандарт. ошибка	0,9	0,4	2,4	1,1	1,6	0,7	-	1,0	0,4	-	1,1	1,6
t-value	3,6	9,7	1,7	4,6	4,9	7,2	-	2,2	8,9	-	4,7	2,6
(DEC)²	-3,6	-	-5,0	-	-9,5	-	-	-2,2	-	-	-5,4	-
стандарт. ошибка	1,3	-	3,5	-	2,3	-	-	1,5	-	-	2,6	-
t-value	-2,7	-	-1,4	-	-4,1	-	-	-1,5	-	-	-2,1	-
DEC*БО	-	-5,2	-	-7,3	-	-5,1	...	-	-	-	-7,4	-
Оптимум (диапазон), %	46,1-46,1	-	39,1-39,8	-	40,5-40,9	-	-	45,1-45,8	-	-	38,5-38,7	-
Оптимум (точечная оценка), %	46,1	-	39,7	-	40,5	-	-	45,8	-	-	38,5	-
R² adjusted	0,68	0,70	0,59	0,60	0,46	0,47	0,23	0,67	0,70	0,59	0,60	0,44
Наблюдений	795	795	789	789	783	783	783	795	795	789	789	783
												783

Примечание: простой метод наименьших квадратов. Для DEC и свободного члена – 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.

ПРИЛОЖЕНИЕ Д – МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Таблица Д.1 – Зависимость децентрализации от федеральных трансфертов

Показатель / Вид, период	Все регионы (2015-18)		Субъекты – MIN DEBT (2011-18)		Субъекты – MAX DEBT (2011-18)		
	Дох.1	Дох.2 †	Рас †	Дох.1 †	Рас	Дох.1 †	Дох.2
Свободный член	-0,3***	-0,1	-0,2*	-0,2*	-0,1	-0,5***	-0,2*
стандарт. ошибка	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Дотации на выравнивание	0,2**	0,2*	-	-0,3**	-	0,3***	-
стандарт. ошибка	0,1	0,1	-	0,2	-	0,1	-
Дотации на сбалансированность	-	-	0,5**	0,4*	-	-	-
стандарт. ошибка	-	-	0,2	0,2	-	-	-
Субсидии	-	0,2*	-	-	-	-	0,2**
стандарт. ошибка	-	0,1	-	-	-	-	0,1
Субвенции	-	-	-0,5***	-0,5**	0,2*	0,3***	-0,3***
стандарт. ошибка	-	-	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Доля расходов местных бюджетов (включая поселения) в консолидированных расходах	-	-	1,0***	-	1,2***	-	-
Расходы местных бюджетов (включая поселения), субвенции как расходы донора	-	-	0,9***	0,7**	0,8***	0,8***	-
Всего расходы местных бюджетов (включая поселения)	-0,3*	-	-1,0***	-	-0,9***	-1,2***	-
Доля собственных доходов, включая дотации на выравнивание, в местном бюджете	-	-	-	-	-	-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***	0,5***	-
Доходы местных бюджетов	-	-	-	-1,0***	-	-	-
Доля НДФЛ, 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*	-	0,6***	-
Средний денежный доход в месяц	-	-0,2**	-	-	-	-	-
Доля городского населения	-	-	-	-0,3**	-0,2**	-	-0,2**
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума	-	-0,2**	-	0,3*	-	-	-
R² Pseudo McFadden	0,03	0,03	0,11	0,08	0,09	0,09	0,05
Наблюдений	324	324	256	256	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.