

DOI: 10.18721/JE.11108
УДК 336.02

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СОЗДАНИИ БЮДЖЕТНЫХ СТИМУЛОВ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

В.Г. Басарева,¹ А.А. Цыплаков²

¹ Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,
г. Новосибирск, Российская Федерация

² Новосибирский государственный университет, г. Новосибирск, Российская Федерация

Обсуждается важность для федеративного государства ориентации бюджетной политики на создание стимулов для развития и роста субъектов, входящих в федерацию. Проанализированы классические работы в этой области, которые, как правило, базируются на сравнительном анализе нескольких стран и носят эмпирический характер. Особый акцент сделан на тех работах, где представлены опыт изучения субфедеральной бюджетной политики в России и оценка бюджетных стимулов регионов. Цель настоящего исследования оценить, как менялись бюджетные стимулы региональных правительств в решении задачи восстановления экономического роста России в период кризисных изменений в экономике последних лет. Используя эконометрический анализ и результаты оценки централизации бюджетной системы, полученные другими исследователями, показано, что в связи с закреплением основных региональных налогов в рассматриваемый период снижение бюджетных стимулов может происходить в значительной степени из-за регулирования федеральным центром направлений расходования средств консолидированных бюджетов регионов. В то же время косвенно подтверждается эффективность перераспределительной политики федерального центра в сокращении различий в развитии субъектов РФ. Показано, что в кризис 2012–2015 гг. вариативность ВРП и вариативность расходов бюджетов субъектов РФ была относительно стабильна, а вариативность основных региональных налоговых поступлений значительно возросла. Даются рекомендации и предлагаются меры, препятствующие снижению бюджетных стимулов регионов. Направление дальнейших исследований связано с выяснением пространственных особенностей протекания процессов, а также с исследованием устойчивости полученных выводов в зависимости от способа эконометрического анализа.

Ключевые слова: экономический рост; консолидированный бюджет; налоговые поступления; стимулы развития; регрессионный анализ

Ссылка при цитировании: Басарева В.Г., Цыплаков А.А. Результативность государственной политики в создании бюджетных стимулов российских регионов // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2018. Т. 11, № 1. С. 87–98. DOI: 10.18721/JE.11108

EFFECTIVENESS OF STATE BUDGET POLICY IN CREATING BUDGETARY INCENTIVES OF RUSSIAN REGIONS

V.G. Basareva,¹ A.A. Tsyplakov²

¹ Institute of Economics and Industrial Engineering, Novosibirsk, Russian Federation

² Novosibirsk State University, Novosibirsk, Russian Federation

The paper discusses the importance of a budget policy aimed at creating incentives for the development and growth of the constituent entities in a federal state. Classical studies in this area, as a rule, are based on comparative analysis of several countries and

are of an empirical nature. At the same time, the emphasis in many works is on studying the subfederal budget policy in Russia and the assessment of budgetary incentives in the regions. The purpose of this study is to assess how the fiscal incentives of regional governments have changed in solving the task of restoring Russia's economic growth in the period of crisis changes in the economy of recent years. Using the econometric analysis and the results of the assessment of centralization of the budgetary system obtained by other researchers, we have shown that the reduction of budget incentives occurs largely due to the federal center's regulation of the spending directions of consolidated regional budgets in connection with the consolidation of the main regional taxes in the period under review. At the same time, it is indirectly confirmed that the federal center's redistribution policy is effective in reducing the differences in the development of the subjects of the Federation. It is shown that the variability of GRP and the variability of expenditure budgets in the crisis of 2012-2015 was relatively stable, and the variability of the main regional tax revenues increased significantly. We have given recommendations and suggested measures that prevent the reduction of budget incentives in the regions. The directions of further research are in finding the spatial features of the processes, as well as investigating the stability of the conclusions obtained, depending on the method of econometric analysis.

Keywords: economic growth; consolidated budgets; tax revenues; incentives for development; regression analysis

Citation: V.G. Basareva, A.A., Tsyplakov. Effectiveness of state budget policy in creating budgetary incentives of Russian regions. St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics, 11 (1) (2018) 87–98. DOI: 10.18721/JE.11108

Введение. Задача совершенствования механизмов стимулирования субъектов РФ и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала посредством совершенствования межбюджетных отношений поставлена в Указе Президента РФ № 13 от 16.01.2017 г. «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Целесообразность внедрения мер, перечисленных в документе, неоднократно подтверждалась в ранее проведенных исследованиях как на данных межстрановых сравнений, так и на российской статистике [4–7, 16, 19]. Многие исследования доказывают, что для федеративного государства бюджетная и фискальная политика, перераспределительные механизмы играют центральную роль в развитии и влияют на темпы роста. Система мер при этом должна быть направлена на поддержание и восстановление устойчивого (равновесного) состояния экономики, ликвидацию долгосрочных дисбалансов в виде избыточного накопления долга или бюджетного дефицита, снижающих стимулы для сбережения и инвестиций и создающих риски финансового кризиса [8, 23].

Классические работы в этой области, как правило, базируются на сравнительном анализе нескольких стран и носят эмпирический характер. Используя такой подход, Р. Барро изучал влияние налоговой и бюджетной политики на эндогенный рост. Он включил в модель в качестве регрессора услуги, предоставляемые государством, и показал, что продуктивные государственные расходы, направленные на поддержание безопасности, правопорядка и оборону, способны оказывать позитивное влияние на частные инвестиции и стимулировать экономический рост [22].

Алесина, Перотти, анализируя последствия экономического неравенства, поляризации и механизмов их сглаживания, доказали и эмпирически подтвердили, что увеличение трансфертов, оплачиваемых искажающим налогообложением, имеет нелинейное влияние на издержки труда и зависит от степени централизации в определении зарплат [21].

Хаимако, Ле Бретон и Вебер показали, что в эффективной стране, в которой предпочтения граждан сильно поляризованы, угроза раскола может быть ликвидирована, если будут использованы межрегиональные

трансферты. Когда голосование большинства используется для определения схем перераспределения внутри страны, наступает политическое равновесие [25].

Бланхард, Шляйфер, сопоставляя результаты экономического развития Китая и России, высказали предположение, что фискальный децентрализм может быть эффективным только в условиях политической централизации и системы назначений руководителей нижестоящих звеньев в иерархии исполнительной власти [23].

Представленные исследования оказали значительное влияние на формирование методологии исследования бюджетного федерализма в России [2, 9–12, 28, 29]. Одним из первых в этом направлении было исследование Е. Журавской, которая предприняла попытку объяснить, почему существующая в 90-е гг. структура бюджетных отношений в России не создает бюджетных стимулов для развития предпринимательства. Используя эконометрический анализ данных российских городов, она показала, что в России любое изменение в собственных доходах местного правительства практически полностью погашается противоположными изменениями в регулирующей части доходов соответствующего бюджета [30].

Эмпирический анализ чистых трансфертов в межбюджетных отношениях России начала двухтысячных провел В. Попов. Он высказал предположение, что больше финансовых средств остается в тех регионах, которые поддерживают центр, тогда как оппозиционные регионы наказываются рублем. Жесткое поведение федерального центра по отношению к регионам в финансовой сфере прослеживалось и до выстраивания жесткой вертикали власти, а изменение механизмов расчета трансфертов не изменили, а закрепили существовавшее прежде неравномерное распределение [27].

В.В. Клисторин отметил, что налогово-бюджетная политика имеет особое значение в России на субфедеральном уровне и является механизмом реализации всех видов региональной политики, иные способы либо исключены на этом уровне (денежно-кредитные), либо крайне ограничены (административные меры). Он утверждает, что успех проведения фискальной политики за-

висит от того, насколько оптимальным является сочетание структуры государственных расходов и источников их финансирования. Воздействие фискальной политики на экономический рост может быть благоприятным только в условиях макроэкономической стабильности, устойчивости социальной и политической структуры общества [10, 11].

Анализируя налоговые стимулы для повышения качества управления в российских регионах, А. Плеханов разработал модель распределения доходов между федеральными и региональными органами власти в федерации, где центральная власть монополизирует право устанавливать и взимать налоги, определяет правила распределения доходов и ограничивает фискальную свободу региональных правительств. Результаты эмпирического анализа показали, что фискальные стимулы для региональных властей в Российской Федерации существуют и в долго- и в краткосрочной перспективе, но в долгосрочной перспективе воздействие стимулов существенно сильнее, чем в краткосрочной перспективе. Делается вывод, что краткосрочные стимулы, которые являются наиболее важными, должны быть усилены [26].

Исследуя степень бюджетной независимости российских регионов, М. Алексеев, Ш. Вебер пришли к выводу, что хотя анализ доли региональных налоговых поступлений и расходов рисует неоднозначную картину, изучение фискальных стимулов позволяет предположить увеличение степени бюджетной централизации в России в течение последнего десятилетия. Отмечая расхождение двух трендов вариативности – региональных расходов и налоговых поступлений они констатируют, что в последние годы вариативность ВРП была ниже вариативности налоговых поступлений, но выше вариативности бюджетных расходов. Это наблюдение подтверждает эффективность проводимой федеральным правительством политики бюджетного выравнивания [1, 20].

С. Гуринов доказывает, что действующая модель распределения доходов по уровням бюджетной системы и система межбюджетных отношений в России не формирует стимулов устойчивого развития. Многолетний тренд централизации налогово-бюджетного

потенциала фактически означает отсутствие долговременно закрепленной системы финансовых ресурсов территорий, что является препятствием для формирования целостной системы стратегического планирования на субфедеральном уровне [9].

Представленный обзор публикаций показывает, что как на межстрановом уровне, так и для условий одной страны России прослеживается влияние налогово-бюджетной политики на экономический рост. Во многих из рассмотренных публикаций акцент сделан на изучении бюджетных стимулов для региональных правительств, которые способствовали бы развитию экономики территорий и росту ВРП. Этот подход связан с эмпирической оценкой степени децентрализации бюджетной системы России, анализом доли регионов в общем объеме налоговых поступлений и расходов, степени влияния объема трансферта, получаемого регионами из федерального центра, и объемом средств собственных доходов бюджета [20].

«Стимулы для региональных властей определяются тем, как изменения предельного дохода, собираемого этими властями, влияют на предельные изменения объема расходов, которыми они располагают» [30]. Если доходы бюджетов не зависят от усилий региональных правительств, направленных на увеличение налоговой базы, а расходы бюджета в значительной части регулируются федеральным центром, то эффективность финансовых стимулов для роста на субфедеральном уровне снижается. Региональные правительства фактически не заинтересованы в создании условий для развития предпринимательства и инновационной ориентации предприятий и организаций на их территориях, без которых нет роста экономик в современных условиях. Активность региональных властей в этих направлениях развития может носить имитационный характер.

Цель данного исследования – оценить, как менялись бюджетные стимулы региональных правительств в решении задачи восстановления экономического роста в период кризисных изменений в экономике последних лет, возможно ли количественно оценить эти изменения и проследить, какие из вводимых федеральным центром мер способствовали формированию исследуемой динамики.

Методика исследования. Для оценки бюджетных стимулов региональных правительств используем методологию, предложенную М. Алексеевым, Ш. Вебером для выявления уровня централизации бюджетного федерализма в России [20]. Ссылаясь на теоретические обоснования и расчеты, сделанные в исследовании А. Плеханова [26], они проводили оценку регрессий, используя панельные данные 2000–2009 г., где были исключены все области и автономные округа, в которых добываются значительные объемы нефти и газа. Вид этих регрессий следующий:

$$\Delta EXP = \alpha + \beta \Delta GRP + \gamma Z + \varepsilon, \quad (1)$$

где ΔEXP – изменение величины расходов регионального правительства на душу населения; ΔGRP – изменение в объеме валового регионального продукта (ВРП) на душу населения; Z – вектор других независимых переменных.

В такой постановке модели допускается, что заинтересованность региональных властей в увеличении налоговых доходов важна не сама по себе, а потому что она предположительно отражает их заинтересованность в развитии региональной экономики, что также отражается в изменениях объема валового регионального продукта ΔGRP .

Во второй регрессии вместо изменений в объеме ВРП использовались изменения в размере региональных налоговых поступлений, и регрессия имела вид:

$$\Delta EXP = b + r \Delta Tax + \gamma Z + \varepsilon. \quad (2)$$

Контрольными переменными, которые включились в представленные регрессии, являлись фиктивные переменные для каждого года – dummy.

В [20] предложено величину бюджетных стимулов региональных властей количественно измерять в постановке модели 1 эластичностью изменений расходов региональных правительств на душу населения относительно изменений в объеме валового регионального продукта на душу населения; для модели 2 – эластичностью изменений расходов региональных правительств на душу населения относительно изменений в объеме налоговых поступлений консолидированных бюджетов на душу населения. В разные периоды времени в силу отсутствия долговременно закрепленной системы финансовых ресурсов территорий значение эластичности

может меняться, что и позволяет, по мнению этих ученых, количественно оценить динамику бюджетных стимулов регионов.

Здесь сохранены основные подходы, принципы и этапы исследования [20] с незначительными изменениями. Для сопоставимости результатов в расчеты не включались, по примеру М. Алексева, Ш. Вебера, регионы со значительным объемом добычи нефти, исключены регионы, совокупный объем добычи которых составляет порядка 70 % всей добычи. По примеру А. Плеханова, в качестве эксперимента в регрессию включен показатель, отражающий влияние малого бизнеса на изменение расходов региональных бюджетов – уровень занятости в сфере малого бизнеса. Изучались также влияния трансфертов и бюджетных кредитов на динамику расходов консолидированных бюджетов. При оценивании модели 2 учитывались налоговые изменения только по трем основным налогам, данные по которым представляет Росстат: налогу на прибыль, налогу на имущество, налогу на доходы физических лиц. Расчеты проводились на основе информации Росстата, Минэкономразвития и Министерства

финансов РФ. Данное исследование отражает тенденции 2012–2015 гг. по 78 регионам, включает 234 наблюдения. Представлены оценки, полученные методом МНК (метод наименьших квадратов).

Результаты расчетов доказывают изменение некоторых тенденций, по сравнению с полученными ранее в [20]. Так оказалось, что в период 2013–2015 гг. не подтверждается наличие связи между изменениями ВРП на душу населения и изменениями расходов региональных бюджетов. Корреляция между этими показателями незначима (0,023). В расчетах [20] получена модель, где оценка основного параметра β модели 1 мала, но статистически значима, что позволяло делать вывод о наличии довольно слабой, но существующей заинтересованности региональных властей в увеличении ВРП. Наши расчеты для периода 2013–2015 гг. не подтверждают такой заинтересованности.

Результаты оценки изменения расходов консолидированных региональных бюджетов на душу населения в зависимости от изменения налоговых поступлений представлены в таблице.

Модели изменения расходов консолидированных бюджетов.

(Зависимая переменная изменения расходов консолидированных бюджетов на душу населения в рублях, по сравнению с предыдущим периодом 2013–2015)

Models of changes in the costs of consolidated budgets.

(Dependent variable of changes in expenditures of consolidated budgets per capita in rubles, compared with the previous period of 2013–2015)

Фактор	Модель <i>a</i>	Модель <i>b</i>	Модель <i>c</i>	Модель <i>d</i>
Константа	3432,8357694** (3,0080477519)	3948,2678196** (3,885960826)	3948,2678196** (3,885960826)	4967,9034221* (4,2580012588)
Изменение налогов	0,7441107056* (10,988939916)	0,7742887318* (12,824496655)	0,7742887318* (12,844132995)	0,7702174833* (12,824496655)
Бюджетные кредиты			-0,5429845391* (-7,91397807)	
Сумма бюджетных кредитов и трансфертов		-542,9845391* (-7,913978075)		-551,4853639* (-8,05378522)
Среднесписочная занятость в малом бизнесе				-,660760491** (-1,753454217)
dummy 2014 г.	-424,9692515** (2,631011542)	-3534,539503** (-2,030354110)	-3534,539503** (-2,03035411)	-513,134065** (-2,027088860)
Число наблюдений	234	234	234	234
R^2 , %	34,9	48,2	48,8	49,5
<i>F</i> -статистика	$F(2,231) = 62,08239$ [0,0000]	$F(3,230) = 73,30771$ [0,0000]	$F(3,230) = 73,30771$ [0,0000]	$F(4,229) = 56,24536$ [0,0000]

Примечания. В скобках указана *t*-статистика.

(*) – 5 %-й уровень значимости, (**) – 1 %-й уровень значимости.

Этот показатель ожидаемо влияет в исследуемый период на изменения расходов бюджетов. Причем, это влияние значительно сильнее, чем в расчетах М. Алексеева, Ш. Вебера. Если у этих ученых для периода 2000–2009 гг. на каждые 100 р. дополнительных налоговых поступлений приходился рост региональных расходов примерно на 23 р., то наши расчеты показали значительное увеличение. На каждые 100 р. дополнительных основных региональных налогов приходится рост расходов 74–77 р. в зависимости от структуры модели и включенных детерминант. Эластичность изменения расходов по изменению основных налоговых поступлений в срединных точках этих показателей по нашим расчетам составила в модели a 0,52. Наибольший соответствующий показатель в [20] для модели с фиксированными эффектами – в три раза меньше. Расчеты показали, что значимыми во всех моделях является $dummy$, соответствующий 2014 г. Изменение расходов в этот год уменьшалось, например, в модели a на 424 р. на человека.

По примеру исследования А. Плеханова в модели d проверялось влияние на изменение расходов консолидированных бюджетов регионов развитие малого бизнеса. В модель был включен регрессор «среднесписочная занятость (без внешних совместителей) на предприятиях малого бизнеса». Этот фактор подтвердил значимое влияние стабилизирующего характера на изменения расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Дополнительно рассмотрено влияние на изменение расходов консолидированных бюджетов трансфертов и бюджетных кредитов. Последние выделяются регионам для покрытия регионального государственного долга под низкую ставку 0,1 % годовых и являются фактически дополнительным трансфертом, размер которого не регламентирован нормативно. В моделях b и d оценено влияние суммарного значения изменения бюджетных кредитов и трансфертов. Отрицательный знак коэффициента свидетельствует о стабилизирующем влиянии этих вливаний центра на изменение бюджетных расходов. Влияние значимо, что свидетельствует, скорее всего, о возможности центра контролировать и влиять на принятие решений по расходам региональных правительств.

Таким образом, в связи с закреплением основных региональных налогов в рассматриваемый

период усиление централизации бюджетной системы проявляется в значительной степени не через доходы и их изменение, а через регулирование федеральным центром направлений расходования средств консолидированных бюджетов регионов. Снижение бюджетных стимулов приобрело новую направленность, что и проявилось в наших расчетах как отсутствие связи между изменениями расходов бюджетов и изменениями ВРП территорий.

Дополнительные расчеты подтвердили предварительные выводы. Если, например, в 90-е гг. исследователями отмечалось, что почти повсеместно трансферты, выделяемые центром, сокращались, если собственные налоговые поступления регионов увеличивались [30], то в рассматриваемый нами период такая зависимость не фиксируется. Коэффициент корреляции между изменениями трансфертов регионам и изменениями основных налогов незначителен – 0,143. Нет корреляции между основными налоговыми поступлениями и изменениями бюджетных кредитов – 0,065 (незначима). Однако эти показатели оказывают воздействие на изменение ВРП регионов. Коэффициент корреляции изменений ВРП на душу населения и изменений бюджетных кредитов на душу населения – 0,74. Коэффициент корреляции изменений ВРП и трансфертов – 0,44. Оба показателя значимы.

Характерно, что фиксируется тесная связь как между изменениями бюджетных кредитов и трансфертов, так и между абсолютными значениями этих показателей (коэффициент корреляции более 0,7), что косвенно может подтверждать эффективность перераспределительной политики федерального центра, если ее цель – сокращение различий развития субъектов РФ.

В [20] ученые предположили, что следствием бюджетной централизации российских регионов и снижения бюджетных стимулов региональных правительств является сокращение межрегиональной дифференциации в объеме налоговых поступлений, которое можно оценить путем сравнения коэффициентов вариации* региональных налоговых поступлений в расчете на душу населения. Они представили такие данные для разных показате-

* Коэффициент вариации является критерием однородности совокупности. Если коэффициент вариации не превышает 0,33, принято считать, что совокупность однородна.

телей, используемых ими при расчетах, как для полного списка субъектов РФ, так и для регионов, где нет добычи нефти и газа. По их расчетам коэффициент вариации региональных налоговых поступлений в период 2001–2008 гг. сократился с 1,49 до 0,92, затем увеличился в 2009 г. до 1,19. В период с 2001 по 2008 г. произошло сокращение и коэффициента вариации расходов региональных бюджетов в пересчете на душу населения с 1,35 до 0,92 для всей совокупности регионов и с 0,71 до 0,53 – для регионов, где нет добычи нефти и газа. Экономический кризис 2009 г., делают заключение ученые, не оказал существенного влияния на вариативность налоговых поступлений и бюджетных расходов в пересчете на душу населения: в 2001–2007 гг. вариативность фактически оставалась стабильной, а в 2008–2009 г даже несколько снизилась. Кроме того, если исключить регионы – крупные производители нефти, то получалось, что в этот период коэффициент вариации ВРП этих регионов был ниже коэффициента вариации налоговых доходов, но выше коэффициента вариации бюджетных расходов. Что позволило авторам расчетов сделать вывод об эффективности проводимой федеральным правительством политики выравнивания региональных бюджетов.

По нашим расчетам в кризис 2012–2015 гг. тенденции значительно отличались при рассмотрении всей совокупности регионов и регионов, где нет добычи нефти и газа. Ва-

риативность ВРП и в том и другом случае была стабильной, но во всей совокупности регионов она была выше вариативности и расходов бюджета и основных региональных налоговых поступлений (рис. 1). Вариативность расходов также была относительно стабильна, а вариативность основных региональных налоговых поступлений значительно возросла в 2014–2015 гг.

Для регионов, где не было добычи нефти и газа, вариативность ВРП была стабильна и значительно ниже вариативности и расходов и основных налоговых поступлений консолидированных бюджетов (рис. 2).

При этом вариативность расходов была относительно стабильна и выше вариативности основных налоговых поступлений, которые также не имели большого размаха изменений. Интересно, что к концу периода для этой выборки регионов вариативности расходов и основных налоговых поступлений совпали. Полученные закономерности означают, что федеральный центр проводил значительную перераспределительную политику, но в то же время оставались ресурсы для перераспределения. Однако дополнительное перераспределение, скорее всего, должно было бы иметь селективный характер. Стабильность коэффициента вариации ВРП регионов за ряд лет ставит под сомнение наличие количественно зафиксированных точек роста в экономическом пространстве.

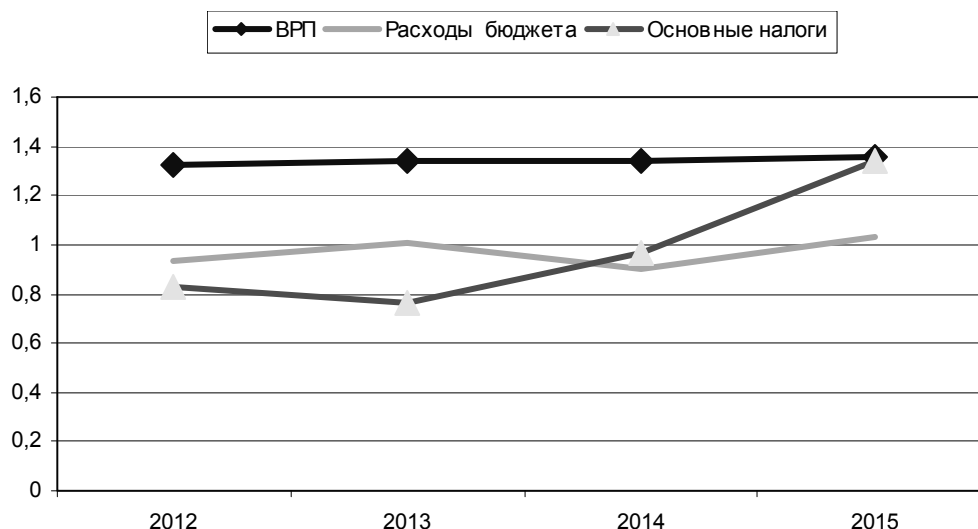


Рис. 1. Коэффициент вариации показателей развития регионов (вся совокупность)

Fig. 1. Coefficient of variation in regional development indicators (the total)

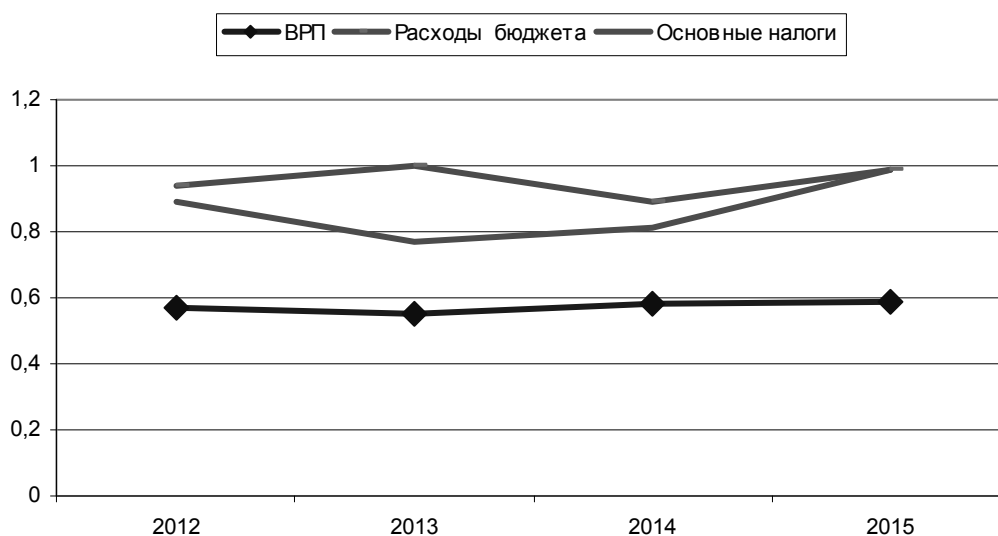


Рис. 2. Коэффициент вариации показателей развития регионов (регионы без добычи нефти)

Fig. 2. Coefficient of variation in regional development indicators (regions without oil extraction)

Результаты исследования. Полученные предварительные оценки бюджетных стимулов региональных правительств в период 2013–2015 гг. и сопоставление этих результатов с оценками, полученными ранее в исследованиях других ученых, актуализируют проблему заинтересованности регионов в восстановлении экономического роста своих территорий.

Если в [20] ученые подтверждали в период 2000–2009 гг. хотя и более слабую, по сравнению с исследованием А. Плеханова для периода 1994–2000 гг., связь между изменениями ВРП на душу населения и расходами консолидированных бюджетов на душу населения, то наши расчеты для периода 2013–2015 гг. не подтверждают наличие такой связи.

В отличие от ранее проведенных исследований, где отмечалась возрастающая бюджетная централизация в России, скорее всего речь идет о гипотезе нелинейного характера связи бюджетной централизации и роста, проявляющейся в снижении бюджетных стимулов правительств регионов развивать свои территории. Такой подход позволит ввести понятие «эффективная бюджетная централизация», при котором обеспечивается рост субфедеральных экономик, и оценить возможную точку перегиба, когда у региональных правительств отсутствуют бюджетные стимулы к росту.

Можно предположить недостаточность бюджетных стимулов и заинтересованности в экономическом росте региональных прави-

тельств, в том числе в связи с усилением зависимости региональных правительств от центра по принятию решений о направлениях расходования средств консолидированных бюджетов и выполнении «Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы» [3].

Программа была принята для исполнения Указа Президента РФ № 597 от 07.05.2012 г. «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и утверждена Распоряжением Правительства РФ в ноябре 2012 г. Основной источник финансирования мероприятий – консолидированные бюджеты субъектов РФ (рис. 3). Период выполнения данной программы совпадает с периодом снижения бюджетных стимулов к росту.

Внимательного мониторинга потребует исполнение Федерального бюджета 2017–2019 гг., где предусматривается пересмотр модели распределения доходов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ и расширение масштабов горизонтального выравнивания. «Основные направления бюджетной политики на 2017–2019 гг.» увязываются с перераспределением 1 п.п. налога на прибыль организаций в пользу федерального бюджета для последующего использования этих средств на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов через межбюджетные трансферты.

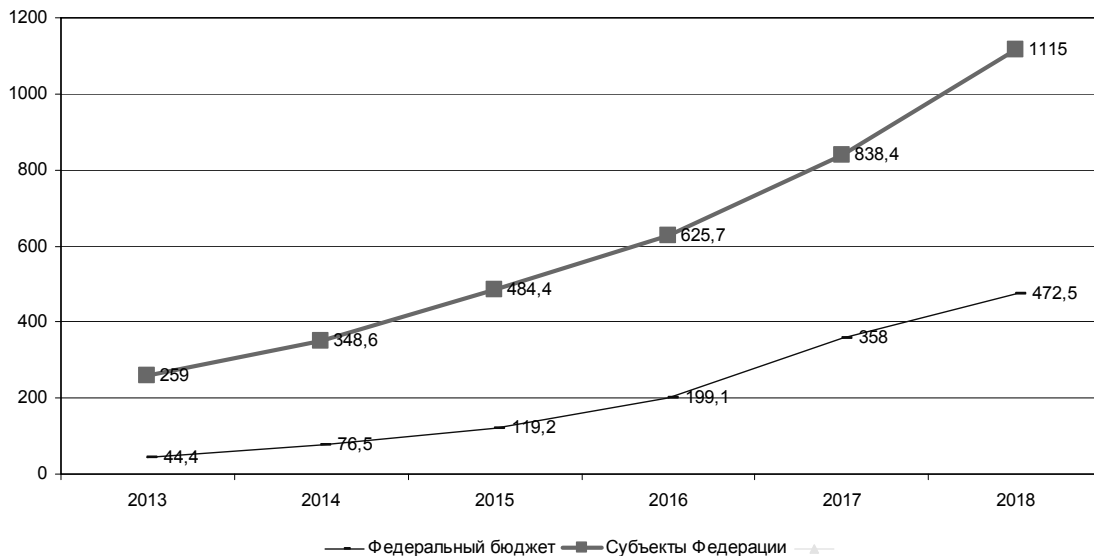


Рис. 3. Планируемое финансирование по строке «Всего»

Программы по повышению оплаты труда отдельным категориям работников за счет средств федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Fig. 3. Planned financing for the line «Total»

Programs to increase the pay of certain categories of workers at the expense of the federal budget and consolidated budgets of the constituent entities of the Russian Federation.

Источники: <https://rg.ru/2012/12/04/oplata-site-dok.html>

Такое перераспределение распространяется на все регионы, но возможно целесообразно было бы селективно подойти к введению пересмотра модели распределения доходов, ограничиться введением новой нормы не для всех регионов одновременно, чтобы уменьшить риски снижения бюджетных стимулов к развитию.

В 2017–2019 гг. вводятся законодательные ограничения на предельные размеры дефицита и государственного долга субъектов РФ. По мере улучшения ситуации на долговом рынке регионы будут стимулироваться к тому, чтобы подавляющая доля их долговых обязательств была бы следствием рыночных заимствований, прежде всего, в форме выпуска ценных бумаг, что приведет к новым ограничениям на расходы бюджетов и может снизить бюджетные стимулы. Предоставление бюджетных кредитов будет продолжено субъектам, проводящим политику снижения дефицита и уровня госдолга, реализующим программы оздоровления региональных финансов, направленные на полную мобилизацию их доходного потенциала и повышение эффективности расходов, и соблюдающим условия ранее предоставленных бюджетных кредитов.

Предложения Минфина РФ о введении классификации регионов по группам риска и долговой устойчивости, которая определит необходимость согласования с этим министерством региональных программ заимствований в зависимости от долговой устойчивости регионов, требует широкого обсуждения с бизнесом на созданных уже площадках. Ведомственные интересы будут соблюдены, государственный долг регионов будет сокращаться, но будут ли предприниматели вкладывать средства и финансировать проекты с регионами, лишенными самостоятельности в долговой политике? Как это скажется на тех предпринимателях, которые заключили уже договора о ГЧП и обнаружат, что партнер не может выделить средства в связи с новыми правилами заимствования, а других возможностей у него просто нет? Не приведет ли это к торможению роста инвестиций, которые могли бы превратиться в новые доходы этих самых региональных бюджетов и сократить государственный долг?

Выводы.

1. На основе эконометрического анализа показана недостаточность бюджетных стимулов региональных правительств в реше-

нии задачи восстановления экономического роста в период кризисных изменений в экономике в 2013–2015 гг. Такая тенденция предположительно сформировалась в значительной степени из-за регулирования федеральным центром направлений расходования средств консолидированных бюджетов регионов.

2. На основании расчетов показано, что развитие малого бизнеса оказывает стабилизирующее влияние на изменение расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.

2. Количественно доказана и подтверждена расчетами эффективность перераспределительной бюджетной политики федерального центра в сокращении различий развития субъектов РФ в период 2013–2015 гг. в части выделения бюджетных кредитов и трансфертов.

3. Показано, что в кризис 2012–2015 гг. вариативность ВРП и вариативность расходов бюджетов были относительно стабильны, а вариативность основных региональных налоговых поступлений значительно возросла, что количественно подтверждает наличие ресурсов для дальнейшего совершенствования перераспределительной политики.

4. Предложена селективная политика центра по отношению к субъектам РФ при внедрении новаций в области бюджетного регулирования в случае, когда вводимые меры могут привести к снижению бюджетных стимулов.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие рекомендации Министерству финансов РФ в связи с выполнением Указа Президента РФ № 13 от 16.01.2017 г.:

– усилить мониторинг исполнения Федерального бюджета 2017–2019 гг. и ввести предложенную процедуру оценки бюджетных стимулов региональных правительств повышать темпы роста своих территорий;

– учитывать возможную направленность тенденций в изменении бюджетных стимулов в связи с введением новых норм и ограничений (перераспределение 1 п.п. налога на прибыль организаций в пользу федерального бюджета, реализация Программы по повышению оплаты труда отдельным категориям работников за счет средств федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ, введение классификации регионов по группам риска и долговой устойчивости);

– вернуться к принципам бюджетного процесса в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Основным принципом бюджетного планирования должно стать гарантированное обеспечение в полном объеме действующих обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами государственной политики. Выделять ассигнования на новые обязательства только в случае и в пределах превышения прогнозируемых бюджетных ресурсов над расчетным объемом действующих обязательств.

Полученные результаты носят предварительный характер. Направление дальнейших исследований связано с совершенствованием инструментов исследования и расширением базы данных, используемой в расчетах. Так предполагается включить в панель данные 2016–2017 гг. и провести расчеты для разных типов регионов с целью выяснения пространственных особенностей протекания процессов. Планируется исследование устойчивости полученных выводов в зависимости от способа эконометрического анализа. Предполагается перейти от оценки методом МНК к оценкам на основе использования обобщенного метода моментов (Generalized Method of Moments, GMM), где в качестве инструментов применяются лагированные значения переменных.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

[1] **Алексеев М., Вебер Ш.** Российский бюджетный федерализм: как на него влияет политическая и фискальная (де)централизация // Экономика России. Оксфорд: Изд-во Ин-та Гайдара, 2014. С. 318–344.
 [2] **Басарева В.Г.** Эти лукавые цифры бюджета // Финансы в Сибири. 1997. № 11. С. 14–16.
 [3] **Басарева В.Г.** Регионы России: адаптация к мерам государственного регулирования // Регион:

экономика и социология. 2015. № 2. С. 29–48.
 [4] **Басарева В.Г., Михеева Н.Н.** Сибирский федеральный округ: что мешает экономическому росту // Регион: экономика и социология. 2017. № 2. С. 104–125.
 [5] **Букина И.** Бюджетно-налоговая политика в условиях внешних шоков: сравнительный анализ развитых стран и России // Федерализм. 2016. № 4. С. 149–160.

- [6] Валентей С., Лыкова Л., Слепов В., Чалова А. Анализ концепции бюджетной консолидации проекта федерального бюджета 2017–2019 гг. // Федерализм. 2016. № 4. С. 7–30.
- [7] Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. 495 с.
- [8] Гурвич Е. Развитие макроэкономической политики в России: прогресс и проблемы : доклад (XVII Междунар. науч. конф. по пробл. развития экономики и общества / НИУ ВШЭ – 2016). URL: <https://conf.hse.ru/data/2016/04/14/1129618660/%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D1%80%D0%BE%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D0%BA%D0%B0.pdf>
- [9] Гуринов С. Бюджетная обеспеченность российских регионов сдерживает внедрение стратегического планирования // Федерализм. 2016. № 4. С. 185–196.
- [10] Клисторин В.В. Экономический рост и бюджетная политика: институциональные ограничения для России // ЭКО. 2014. № 1(475). С. 54–66.
- [11] Клисторин В.В., Губенко Д.В. Влияние бюджетной политики на экономический рост и развитие регионов // Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири / под ред. А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова. Новосибирск, 2016. С. 157–196.
- [12] Коломак Е.А. Межрегиональные различия в России: экономический рост и фискальная политика: моногр. Новосибирск: НГУ, 2009. 46 с.
- [13] Лавровский Б.Л., Горюшкина Е.А. Особенности государственного управления пространственным развитием России // Вестник Российской академии наук. 2017. Т. 87, № 8. С. 725–733.
- [14] Лыкова Л. Влияние внешних шоков на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2016. № 4. С. 137–148.
- [15] Луговой О., Дашкеев В., Мазаев И., Фомченко Д., Поляков Е., Хехт А. Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах. М.: ИЭПП, 2007. 164 с.
- [16] Моисеев А.К. Макрофинансовая политика экономического роста. М.: Науч. консультант, 2017. 214 с.
- [17] Печенская М.А. Развитие межбюджетных отношений в России в 2000–2015 гг. // Проблемы прогнозирования. 2017. № 2. С. 117–130.
- [18] Полтерович В., Дмитриев М., Яковлев А., Гурвич Е., Аузан А. Судьба экономических программ и реформ в России (Круглый стол в рамках XVIII Апрельской Междунар. науч. конф. НИУ ВШЭ) // Вопросы экономики. 2017. № 6. С. 22–44.
- [19] Структурно-инвестиционная политика в целях обеспечения экономического роста в России: моногр. / под ред. В.В. Ивантера. М.: Науч. консультант, 2017. 195 с.
- [20] Alexeev M., Weber S. Russian Fiscal Federalism: Impact of Political and Fiscal (De)centralization // The Oxford handbook of the Russian economy. N. Y.: Oxford University Press, 2013. P. 806.
- [21] Alesina, Perotti. The Welfare State and Competitiveness // The American Economic Review. 1997. Vol. 87, is. 5. P. 921–939.
- [22] Barro R. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth // The Journal of Political Economy. 1990. Vol. 98, is. 5. P. 103–125.
- [23] Blanchard O., Shleifer A. Federalism with and without political centralization. China versus Russia // National Bureau of Economic Research Working Paper. 2000. No. 7616.
- [24] Banerjee A., Duflo E. Inequality and Growth: What Can the Data Say? // Journal of Economic Growth. 2003. Vol. 8. P. 267–299.
- [25] Haimako, Le Breton, Weber. Transfers in a Polarized Country: Bridging the Gap between Efficiency and Stability, Workpaper, 2001.
- [26] Plekhanov A. Incentive Aspects of Revenue Sharing: Central and Regional Government in Russia // Cambridge Working Papers in Economics. 2004. No. 0440.
- [27] Popov V. Fiscal Federalism in Russia: Rules Versus Electoral Politics, 2002 // The second Annual Conference Russia 2015: New Sources of Growth.
- [28] Shleifer A. Government in Transition // European Economic Review. 1997. No. 41. P. 3–5, 385–410.
- [29] Treisman D. The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia // British Journal of Political Science. 1996. Vol. 26, is. 03. P. 299–335.
- [30] Zhuravskaya E. Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style // Journal of Public Economics. 2000. No. 76(3). P. 337–368.

БАСАРЕВА Вера Гавриловна. E-mail: vera.basareva@gmail.com
ЦЫПЛАКОВ Александр Анатольевич. E-mail: tsy@academ.org

Статья поступила в редакцию 07.12.2017

REFERENCES

- [1] M. Alekseev, Sh. Veber, Rossiiskii biudzhetyi federalizm: kak na nego vliiaet politicheskaia i fiskal'naia (de)tseentralizatsiia, Ekonomika Rossii. Oksford: Izd-vo In-ta Gaidara, (2014) 318–344.
- [2] V.G. Basareva, Eti lukavye tsifry biudzheta, Finansy v Sibiri, 11 (1997) 14–16.
- [3] V.G. Basareva, Regiony Rossii: adaptatsiia k meram gosudarstvennogo regulirovaniia, Region: ekonomika i sotsiologiia, 2 (2015) 29–48.
- [4] V.G. Basareva, N.N. Mikheeva, Sibirskii federal'nykh okrug: chto meshaet ekonomicheskomu rostu, Region: ekonomika i sotsiologiia, 2 (2017) 104–125.

- [5] **I. Bukina**, Biudzhethno-nalogoivaia politika v usloviakh vneshnikh shokov: sravnitel'nyi analiz razvitykh stran i Rossii, *Federalizm*, 4 (2016) 149–160.
- [6] **S. Valentei, L. Lykova, V. Slepov, A. Chalova**, Analiz kontseptsii biudzhethnoi konsolidatsii proekta federal'nogo biudzheta 2017–2019 gg., *Federalizm*, 4 (2016) 7–30.
- [7] **A.G. Granberg**, *Osnovy regional'noi ekonomiki*. Moscow, GU-VShE, 2000.
- [8] **E. Gurvich**, Razvitie makroekonomicheskoi politiki v Rossii: progress i problemy : doklad (KhVII Mezhdunar. nauch. konf. po probl. razvitiia ekonomiki i obshchestva. NIU VShE – 2016). URL: <https://conf.hse.ru/data/2016/04/14/1129618660/%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D1%80%D0%BE%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D0%BA%D0%B0.pdf>
- [9] **S. Gurinov**, Biudzhethnaia obespechennost' rossiiskikh regionov sderzhivaet vnedrenie strategicheskogo planirovaniia, *Federalizm*, 4 (2016) 185–196.
- [10] **V.V. Klistorin**, Ekonomicheskii rost i biudzhethnaia politika: institutsional'nye ogranicheniia dlia Rossii, *EKO*, 1(475) (2014) 54–66.
- [11] **V.V. Klistorin, D.V. Gubenko**, Vliianie biudzhethnoi politiki na ekonomicheskii rost i razvitie regionov, Regional'noe i munitsipal'noe upravlenie: diagnostika, planirovanie i monitoring sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia regionov Sibiri. Ed. A.S. Novoselov, V.E. Seliverstov. Novosibirsk, (2016) 157–196.
- [12] **E.A. Kolomak**, Mezhtsektornye razlichii v Rossii: ekonomicheskii rost i fiskal'naia politika: monogr. Novosibirsk: NGU, 2009.
- [13] **B.L. Lavrovskii, E.A. Goriushkina**, Osobennosti gosudarstvennogo upravleniia prostranstvennym razvitiem Rossii, *Vestnik Rossiiskoi akademii nauk*, 87 (8) (2017) 725–733.
- [14] **L. Lykova**, Vliianie vneshnikh shokov na dokhody biudzheta sub"ektov Rossiiskoi Federatsii, *Federalizm*, 4 (2016) 137–148.
- [15] **O. Lugovoi, V. Dashkeev, I. Mazaev, D. Fomchenko, E. Poliakov, A. Khekht**, *Ekonomiko-geograficheskie i institutsional'nye aspekty ekonomicheskogo rosta v regionakh*. Moscow, IEPP, 2007.
- [16] **A.K. Moiseev**, *Makrofinansovaia politika ekonomicheskogo rosta*. Moscow, Nauch. konsul'tant, 2017.
- [17] **M.A. Pechenskaia**, Razvitie mezhtsektornykh otnoshenii v Rossii v 2000–2015 gg., *Problemy prognozirovaniia*, 2 (2017) 117–130.
- [18] **V. Polterovich, M. Dmitriev, A. Iakovlev, E. Gurvich, A. Auzan**, Cud'ba ekonomicheskikh programm i reform v Rossii (Kruglyi stol v ramkakh KhVIII Aprel'skoi Mezhdunar. nauch. konf. NIU VShE), *Voprosy ekonomiki*, 6 (2017) 22–44.
- [19] *Strukturno-investitsionnaia politika v tseliakh obespecheniia ekonomicheskogo rosta v Rossii: monogr.* Pod red. V.V. Ivantera. Moscow, Nauch. konsul'tant, 2017.
- [20] **M. Alexeev, S. Weber**, *Russian Fiscal Federalism: Impact of Political and Fiscal (De)centralization*, *The Oxford handbook of the Russian economy*. N. Y.: Oxford University Press, (2013) 806.
- [21] **Alesina, Perotti**, The Welfare State and Competitiveness, *The American Economic Review*, 87 (5) (1997) 921–939.
- [22] **R. Barro**, Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *The Journal of Political Economy*, 98 (5) (1990) 103–125.
- [23] **O. Blanchard, A. Shleifer**, Federalism with and without political centralization. China versus Russia, National Bureau of Economic Research Working Paper, 7616 (2000).
- [24] **A. Banerjee, E. Duflo**, Inequality and Growth: What Can the Data Say?, *Journal of Economic Growth*, 8 (2003) 267–299.
- [25] **Haimako, Le Breton, Weber**, Transfers in a Polarized Country: Bridging the Gap between Efficiency and Stability, *Workpaper*, 2001.
- [26] **A. Plekhanov**, Incentive Aspects of Revenue Sharing: Central and Regional Government in Russia, *Cambridge Working Papers in Economics*, 0440 (2004).
- [27] **V. Popov**, *Fiscal Federalism in Russia: Rules Versus Electoral Politics*, 2002, The second Annual Conference Russia 2015: New Sources of Growth.
- [28] **A. Shleifer**, Government in Transition, *European Economic Review*, 41 (1997) 3–5, 385–410.
- [29] **D. Treisman**, The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia, *British Journal of Political Science*, 26 (03) (1996) 299–335.
- [30] **E. Zhuravskaya**, Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style, *Journal of Public Economics*, 76 (3) (2000) 337–368.

BASAREVA Vera G. E-mail: vera.basareva@gmail.com
TSYPLAKOV Alexander A. E-mail: tsy@academ.org