

Межбюджетные инструменты стимулирования регионального экономического роста в России

Игорь Юрьевич Арлашкин, научный сотрудник Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; научный сотрудник Научно-исследовательского финансового института, г. Москва
E-mail: arlashkin@ranepa.ru, ORCID 0000-0003-4303-713X

Аннотация

В статье рассматриваются применяемые в России инструменты межбюджетного регулирования с позиции их возможного влияния на региональный экономический рост. Задача по стимулированию экономического роста субъектов РФ является актуальной в контексте реализации Стратегии пространственного развития России до 2025 года. В исследовании сравнивается влияние налоговых и трансфертных инструментов на региональный экономический рост на современном этапе развития межбюджетных отношений в России (с 2005 г.), отдельно проанализированы инструменты межбюджетного регулирования, применяемые регионами в отношении муниципальных образований, обобщены выводы основных эконометрических исследований по теме.

В результате исследования было показано, что основными инструментами стимулирования регионального экономического роста являются целевые трансферты (прежде всего капитальные) и децентрализация налогов на доход (прежде всего налога на прибыль организаций). При этом с 2015 г. иные межбюджетные трансферты начинают играть более значительную роль в стимулировании экономического роста, чем субсидии, что связано с усилением выравнивающего эффекта последних. Децентрализация имущественных налогов, вероятнее всего, не оказала существенного влияния на региональный экономический рост, а отрицательное влияние выравнивающих дотаций сглаживается встроенными в методику их распределения ограничениями.

Ключевые слова: региональный экономический рост, налоговая децентрализация, нормативы отчислений, межбюджетные трансферты, дотации, субсидии, межбюджетные отношения

JEL: H71, H77

Для цитирования: Арлашкин И. Ю. Межбюджетные инструменты стимулирования регионального экономического роста в России // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 54–68. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-54-68.

Abstract

The article examines the instruments used in intergovernmental fiscal relations in order to promote economic growth of the regions of the Russian Federation.

The task of stimulating regional economic growth is relevant in the need for the Strategy of Spatial Development of the Russian Federation until 2025 to be implemented. The article deals with various instruments of tax decentralization as well as three main types of fiscal transfers: “grants” (primarily equalization or balancing transfers), “subsidies” (earmarked co-funding transfers), and “other intergovernmental transfers” (other earmarked transfers). All these instruments are assessed from the standpoint of stimulating economic growth with special attention being paid to the tools used by regional governments to promote local economic growth. The article summarizes the results of the main econometric studies on the topic. As a result of the present study, it is shown that the main instruments for stimulating regional economic growth are earmarked transfers (primarily capital transfers) and decentralization of taxes on income (primarily corporate income tax). At the same time, since 2015 “other intergovernmental transfers” have been playing a more significant role in stimulating economic growth than “subsidies”, which is associated with an increase in the equalizing effect of the latter. Decentralization of property taxes has most likely not had a significant impact on regional economic growth, and the negative effect of equalizing transfers (“grants”) is smoothed out by special clauses built into the methodology for their distribution.

Keywords: regional economic growth, tax decentralization, fiscal decentralization, intergovernmental relations, intergovernmental transfers, fiscal equalization, fiscal grants

JEL: H71, H77

For citation: Arlashkin I.Yu. Intergovernmental Fiscal Instruments for Stimulating Regional Economic Growth in Russia. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 54–68 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-54-68.

ВВЕДЕНИЕ

В качестве основной цели межбюджетного регулирования обычно рассматривается обеспечение территорий бюджетными ресурсами, достаточными для эффективного исполнения расходных полномочий, то есть оно должно быть ориентировано прежде всего на обеспечение баланса бюджетной системы, как горизонтального, так и вертикального. Еще одной целью межбюджетного регулирования может быть стимулирование территориального экономического роста. В России значимость второй цели возросла с принятием Стратегии пространственного развития до 2025 г., направленной в том числе на обеспечение экономического роста в регионах с учетом их экономических специализаций.

В научной литературе последние три десятилетия особое внимание уделяется влиянию фискальной децентрализации, то есть процесса перераспределения доходных источников и (или) расходных полномочий с верхних на нижние уровни бюджетной системы, на региональный экономический рост. Теоретическую основу рассматриваемой проблематики составляют теорема о децентрализации Оутса, гипотеза Тибу и концепция «угрозы Левиафана» Бьюкенена, из которых следует предположение о положительном характере влияния фискальной децентрализации на экономический рост [Martinez-Vazquez J., McNab R., 2003; Martinez-Vazquez J., McNab R., 2006; Brueckner J., 2005]. Начиная с конца 1990-х гг. бурное развитие получила эмпирическая литература, при этом результаты исследований оказались противоречивы: одни исследования находили положительное и значимое влияние децентрализации, другие — отрицательное, третьи не обнаруживали значимой взаимосвязи.

С теоретической точки зрения основным каналом влияния фискальной децентрализации на экономический рост является более высокая эффективность бюджетных расходов

на субнациональном уровне в сравнении с центральным уровнем, что обуславливается возможностью субнациональных властей лучше учитывать региональные и местные предпочтения налогоплательщиков [Rodríguez-Pose A., Ezcurra R., 2011; Göcen S. et al., 2017]. В частности, как подытожено в работе [Amagoh F., Amin A. A., 2012]:

- фискальная децентрализация за счет учета различий территориальных предпочтений повышает эффективность потребления общественных благ, что ведет к экономическому росту (гипотеза диверсификации);
- фискальная децентрализация за счет внедрения инноваций в производство общественных благ позволяет сократить производственные издержки, что ведет к долгосрочному экономическому росту (гипотеза повышения производительности);
- фискальная децентрализация за счет стимулирования конкуренции между территориями за налогоплательщиков сдерживает разрастание государства (эффект Левиафана) и стимулирует повышение эффективности использования ресурсов (гипотеза ограничения Левиафана).

Однако фискальная децентрализация может осуществляться разными инструментами: в общем случае — за счет передачи налогов либо за счет передачи межбюджетных трансфертов. Так, в работе [Gong L., Zou H.-F., 2011] показано, что местный имущественный налог оказывает отрицательное влияние на уровень экономического роста, а местный налог на потребление, напротив, способствует экономическому росту. Влияние федеральных долевых трансфертов зависит от величины местных доходов: если местные доходы достаточны для финансирования местных расходов, то федеральные трансферты сокращают уровень экономического роста, а если недостаточны, то приращение федеральных трансфертов приводит к увеличению экономического роста, но в весьма умеренной степени.

В целом же в научной литературе предполагается, что налоговая децентрализация дает скорее стимулирующий эффект, а высокая зависимость от межбюджетных трансфертов искажает фискальное поведение субнациональных властей (особенно в сочетании с проблемой мягких бюджетных ограничений), лишает их стимулов к развитию налоговой базы и территориальной экономики, что негативно влияет на экономический рост. При этом капитальные долевые трансферты (капитальные субсидии) могут оказывать положительное влияние на экономический рост за счет точечных бюджетных инвестиций в региональную экономику.

Для России характерно значительное пространственное экономическое неравенство. Так, в 2018 г. разрыв между максимальным и минимальным значениями душевого ВРП составил 61,8 раза (с учетом корректировки на стоимость фиксированного набора товаров и услуг — 39,3 раза)¹. Наиболее высокие значения душевого ВРП характерны для Москвы и северных регионов, специализирующихся на добывающих отраслях промышленности. Впрочем, высокие значения душевого ВРП северных и дальневосточных территорий объясняются также межрегиональной дифференциацией цен и стоимости жизни.

Экономическое неравенство связано в первую очередь с различиями между городскими и сельскими территориями, неравномерностью размещения природных ресурсов, наличием агломерационных эффектов и административно-политического капитала у столичных территорий [Blöchliger H., Durand-Lasserve O., 2018; Всемирный банк, 2018].

Различные темпы среднего экономического роста² российские регионы демонстрировали в 2005–2018 гг., в то время как совокупный реальный душевой ВРП регионов в указанный период в среднем рос на 3,1 % в год, минимальное значение экономического роста составило 0,3 %, а максимальное — 6,8 %.

¹ Рассчитано по данным Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/10705>.

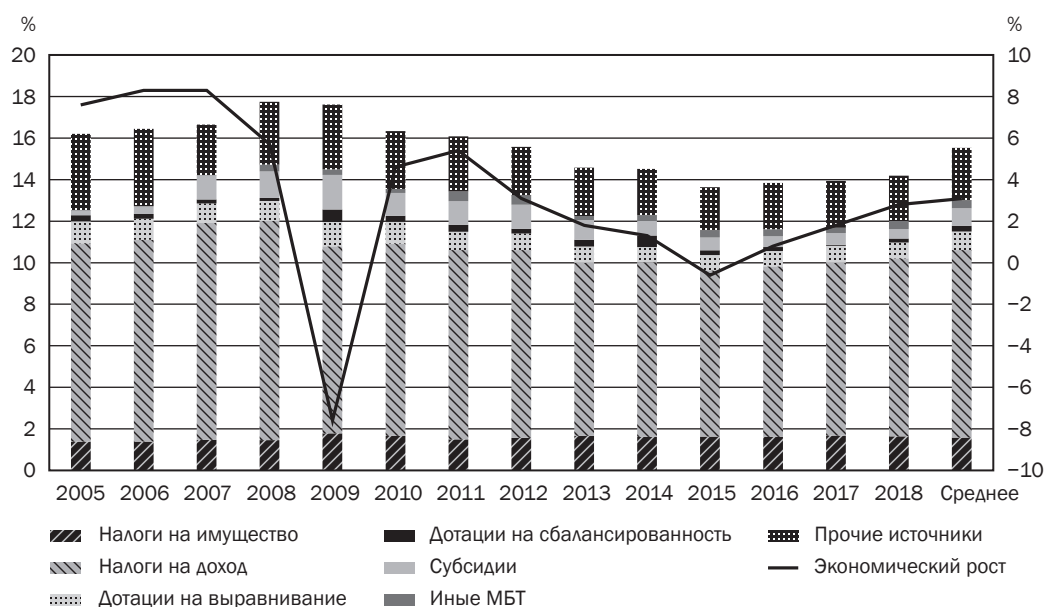
² В качестве оценки регионального экономического роста использовался индекс физического объема валового регионального продукта.

На рис. 1 видно, что в течение 2005–2018 гг. доля собственных доходов (то есть доходов за вычетом субвенций) консолидированных бюджетов регионов (КБР) росла до 2008 г., а затем сокращалась вплоть до 2015 г. Небольшой ее рост характерен для 2016–2018 гг. Следует отметить, что доля собственных доходов определяется не только экономической базой и изменением налоговой нагрузки на экономику, но и перераспределением расходных полномочий между уровнями власти, которое обычно влечет за собой и перераспределение доходных источников. Средний уровень налогов на имущество за период составил 1,6 % ВРП, налогов на доход — 9 %, дотаций на выравнивание — 0,9 %, дотаций на сбалансированность — 0,3 %, субсидий — 0,9 %, иных межбюджетных трансфертов — 0,4 %, прочих источников (в том числе налоговых) — 2,5 %.

На протяжении всего периода 2005–2018 гг. менялась структура собственных доходов (рис. 1). С течением времени произошло частичное замещение ряда налогов на доход (налог на прибыль, НДФЛ) и налоги на совокупный доход по специальным налоговым режимам) межбюджетными трансфертами, однако поступления по обоим источникам сокращаются в долях ВРП. Кроме того, в кризисный 2009 г. объем трансфертов резко возрос, поскольку трансферты активно использовались как инструмент антикризисной межбюджетной политики. В 2012 г. меняется скорее структура трансфертов, нежели их объем. В 2016 г., по всей видимости, кризис почти не отразился на объеме и структуре трансфертов, поскольку федеральная политика предусматривала больший акцент на долговые меры.

Рисунок 1

Объем и структура собственных доходов консолидированных бюджетов регионов в 2005–2018 гг. / Volume and composition of consolidated regional own budget revenues in 2005–2018



Примечание: левая шкала — собственные доходы КБР, % ВРП, правая шкала — средний экономический рост / Note: consolidated regional own budget revenues, % GRP (left axis), average economic growth (right axis).
 Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

НАЛОГОВАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Основную долю доходов КБР составляют налоговые доходы, которые на всем протяжении периода 2005–2018 гг. колебались от 10,5 до 12,9 % ВРП. Они были более

децентрализованы в начале периода, чем в середине и конце (даже с учетом влияния кризисных лет). Это может означать, что стимулы регионов к экономическому росту, наращиванию налогового потенциала постепенно сокращались. Резкое снижение налоговых доходов произошло в 2009 и 2013–2015 гг., в чем прослеживается влияние кризисов.

Интересно обратить внимание на то, что в течение 2005–2018 гг. происходит постепенное снижение степени внутрирегиональной налоговой децентрализации, то есть доли местных бюджетов в налоговых доходах КБР (рис. 2). Пики налоговой децентрализации приходятся на 2005 (переходный период реформы местного самоуправления), 2009 и 2013 гг. (влияние кризисов). В случае 2009 и 2013 гг. рост налоговой децентрализации вызван тем, что региональные налоговые доходы более волатильны и, соответственно, сократились больше, чем местные. Кроме того, в 2013 г. были увеличены или впервые установлены единые нормативы отчислений по специальным налоговым режимам в местные бюджеты.

Рисунок 2



Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Регионы могут способствовать налоговой децентрализации, передавая на местный уровень отчисления по региональным нормативам (то есть сверх требований Бюджетного кодекса Российской Федерации). По данным Минфина России³, в 2018 г. доля местных налоговых доходов, сформированных за счет отчислений по региональным нормативам, составила 17,2 % всех местных налоговых доходов. При этом правом установления региональных нормативов отчислений (без учета городов федерального значения) в 2018 г. воспользовались 78 регионов, без учета нормативов по НДФЛ — 73 региона. Чаще всего регионы передают в местные бюджеты отчисления по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения (47 в 2018 г.), далее — по налогу на добычу общераспространенных ископаемых (14) и налогу на имущество организаций (12).

Разграничение налоговых источников между уровнями власти нельзя назвать однозначно стабильным, поскольку в течение 2005–2018 гг. постоянно вносились изменения в отношении налоговых ставок, нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, возможности предоставления федеральных налоговых преференций по региональным и местным налогам.

³ Результаты мониторинга местных бюджетов / Сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 01.09.2020).

За регионами и муниципальными образованиями в качестве региональных и местных налогов закреплены имущественные налоги: налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес, налог на имущество физических лиц и земельный налог. При этом федеральным законодательством ограничены региональные зоны, в которых может функционировать игорный бизнес.

Закрепление имущественных налогов в качестве региональных и местных соответствует общемировой практике. В то же время объем поступлений по этим налогам явно недостаточен для финансирования региональных и местных полномочий. При этом доля имущественных налогов в ВРП выросла в 2009 г. (за счет меньшего роста или сокращения ВРП при устойчивой динамике имущественных налогов), что подчеркивает их стабилизационную, а не стимулирующую функцию. Однако с переходом к кадастровой оценке налоговой базы это положение может измениться.

Наибольшую долю в доходах КБР занимают налоги на доход, к которым можно отнести налог на прибыль организаций, НДФЛ и специальные налоговые режимы. Специфика налогов на доход состоит в том, что все они представляют собой федеральные налоги, поступления от которых зачисляются в региональные и местные бюджеты по нормативам отчислений.

По налогу на прибыль организаций в общем случае действуют федеральная и региональная ставки, поступления по последней в полном объеме зачисляются в региональные бюджеты. Однако на протяжении 2005–2018 гг. федеральное законодательство изменяло величину региональной налоговой ставки. Так, в 2005–2008 гг. она составляла 17,5 % (федеральная — 6,5 %), а затем была увеличена до 18 % (федеральная сокращена до 2 %). В 2017 г. федеральный уровень оставил за регионами ставку 17 %, а за собой — 3 %. Централизованный 1 п. п. ставки федеральный уровень обязался направлять на увеличение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (усиление выравнивающего эффекта) и дотаций за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала (усиление стимулирующего эффекта).

Очевидно, что увеличение региональной ставки в 2009 г. с одновременным сокращением федеральной является мерой по стимулированию региональной экономики в кризисное время. Централизация 1 п. п. ставки в 2017 г. представляется выравнивающей мерой, которая, вероятнее всего, должна была оказать дестимулирующее влияние на региональный экономический рост. Установление региональных нормативов отчислений по налогу на прибыль является инструментом стимулирования муниципальных образований. В 2019 г. четыре региона (Калужская область, Камчатский, Красноярский, Краснодарский края) передавали нормативы отчислений по налогу на прибыль на муниципальный уровень.

Кроме того, с 2012 г. действует режим консолидированных групп налогоплательщиков (КГН), одной из целей введения которого было более справедливое распределение налога на прибыль между регионами: доходы по налогу на прибыль должны были поступать в те регионы, в которых фактически осуществлялось производство соответствующей продукции. Как указывает Счетная палата РФ⁴, влияние режима КГН на экономический рост представляется неоднородным: в одних регионах рост должен был замедлиться, в других — ускориться по меньшей мере в первый год создания КГН.

В качестве специального налогового режима рассматривается взимание налога на прибыль при выполнении соглашений о разделе продукции. Этот инструмент затрагивает

⁴ Создание консолидированных групп налогоплательщиков привело к значительному снижению поступления налога на прибыль организаций / Сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://www.ach.gov.ru/news/sozdanie-konsolidirovannyh-grupp-nalogoplatelshikov-privelo-k-znachitelnomu-snizheniyu-postupleniya-32238> (дата обращения: 26.05.2020).

интересы сырьевых регионов, для которых устанавливаются иные пропорции зачисления налога на прибыль в региональные бюджеты в части поступлений в рамках реализации соглашений о разделе продукции. Так, до 2017 г. в региональные бюджеты зачислялось 80 % поступлений, а с 2017 г. — 75 % в общем случае. По проекту «Сахалин-2» с 2018 г. норматив зачисления составляет не 75, а 25 %. То есть с 2017 г. федеральная политика в отношении распределения налога на прибыль стала больше ориентироваться на выравнивающий эффект, чем на стимулирование региональной экономики. В то же время изъятие большего объема сырьевой ренты у экспортоориентированных регионов и его направление в форме федеральных бюджетных инвестиций на развитие других регионов могло оказать стимулирующий эффект.

Налог на доходы физических лиц занимает в структуре доходов КБР даже большую долю (29,5 % в 2018 г.), чем налог на прибыль (25,1 % в 2018 г.). Этот налог связан с экономическим ростом (является стимулирующим), поскольку отражает рост доходов, но в отличие от налога на прибыль более равномерно распределен по территориям и поэтому используется не только как стимулирующий, но и как выравнивающий инструмент. Несмотря на то что НДФЛ является федеральным налогом, он полностью зачисляется в КБР. Однако пропорции его зачисления в региональные и местные бюджеты неоднократно менялись на протяжении 2005–2018 гг.:

- с 2005 по 2011 г. 70 % зачислялось в региональные бюджеты, а 30 % (с 2006 г.) — в местные. При этом НДФЛ с территорий поселений по нормативу 10 % поступал в бюджеты поселений, а по нормативу 20 % — в бюджеты муниципальных районов;

- в 2012 г. 10 п. п. норматива были переброшены из бюджетов муниципальных районов и городских округов в региональный бюджет;

- в 2014 г. по той же схеме были централизованы на региональном уровне еще 5 п. п. норматива;

- в 2015 г. изменились пропорции распределения НДФЛ между муниципальными районами и сельскими поселениями: за сельскими поселениями был закреплен норматив 2 %, а за муниципальными районами — 13 %.

Кроме того, менялся минимальный норматив, по которому регионы должны отчислять поступления по НДФЛ в местные бюджеты. Так, с 2006 по 2011 г. в форме единых и (или) дополнительных нормативов должно было передаваться не менее 10 % НДФЛ. С 2012 по 2013 г. — не менее 20 %, а начиная с 2014 г. — не менее 15 %. Можно отметить, что если в 2012 г. централизация 10 п. п. норматива сопровождалась их перераспределением в форме единых и (или) дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты, то в 2014 г. одновременно были централизованы 5 п. п. норматива и сокращены на 5 п. п. требования к установлению нормативов отчислений в местные бюджеты. То есть изменения 2012 г. не повлекли изменений фактических пропорций распределения НДФЛ между регионами и муниципальными образованиями в целом, а изменения 2014 г. можно рассматривать как достаточно жесткую меру по централизации налоговых доходов.

При этом установление единых и дополнительных нормативов отчислений теоретически оказывает различное влияние на экономический рост в муниципальных образованиях. Единые нормативы, закрепляемые на бессрочной основе, создают долгосрочные стимулы для муниципальных образований по наращиванию налоговой базы, а следовательно, и обеспечению экономического роста. Дополнительные нормативы носят среднесрочный характер и служат заменой дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (полностью или частично), поэтому их основная функция — выравнивающая. В то же время установление дополнительных нормативов требует согласия муниципального образования, что означает, что у согласившихся на замену дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ муниципальных образований усиливаются стимулы к экономическому росту: чтобы остаться в выигрыше, такие муниципальные образования

должны обеспечить поступления по дополнительным нормативам в объеме, превышающем расчетный объем дотации (части дотации). В этом смысле дополнительные нормативы отчислений могут создавать даже более сильные стимулы к экономическому росту, чем единые.

Налоги на совокупный доход (специальные налоговые режимы: УСН, ПСН, ЕСХН, ЕНВД) составили в 2018 г. 4,2 % доходов КБР. Эти налоги также связаны с экономическим ростом, поскольку предназначены в основном для субъектов МСП и хорошо реагируют на создание комфортных условий для ведения бизнеса. Кроме того, если налоговые полномочия регионов и муниципалитетов в отношении налога на прибыль и НДФЛ в основном ограничены предоставлением налоговых льгот, то в отношении специальных налоговых режимов их налоговые полномочия значительно шире, вплоть до определения видов деятельности, по которым возможно применение тех или иных режимов на территории региона или муниципального образования.

Отдельного внимания заслуживают поступления по акцизам, зачисляемые в региональные бюджеты. На протяжении всего периода нормативы зачисления неоднократно изменялись, равно как и группировка акцизов по видам продукции. Кроме того, для акцизов на алкогольную продукцию и акцизов на нефтепродукты были предусмотрены особые принципы их распределения между регионами, что усиливало выравнивающий эффект от разграничения налоговых доходов.

К фискальным инструментам стимулирования экономического роста относится также предоставление налоговых льгот и преференций. В этом смысле возможности российских регионов несколько ограничены, поскольку федеральное законодательство, во-первых, требует предоставления льгот группам организаций, а не отдельным юридическим лицам (впрочем, в отдельных случаях эти требования на практике могут обходиться), во-вторых, устанавливает пределы предоставления льгот, в-третьих, с недавнего времени требует проведения оценки эффективности региональных и местных налоговых расходов и стимулирует территории к их сокращению. Тем не менее региональные и местные налоговые льготы и преференции могут рассматриваться в качестве стимулирующего инструмента.

ТРАНСФЕРТЫ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Важную роль в обеспечении территорий достаточными для выполнения расходных полномочий доходами играют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (ДВБО). Основной целью таких дотаций является выравнивание регионов по доходам, то есть теоретически ДВБО должны мешать экономическому росту, однако фактически в методику распределения дотаций встроены механизмы, направленные на сглаживание дестимулирующего эффекта.

Так, в работе [Дерюгин А. Н., 2016] показано, что в 2006–2015 гг. для всех регионов сохранялись стимулы по развитию экономики и налогового потенциала: прирост налоговых доходов всегда выше, чем связанное с этим сокращение ДВБО. Однако стимулы различны для разных групп регионов: сильные стимулы сохраняются для регионов, получающих только вторую часть дотации на первом этапе выравнивания (это регионы, бюджетная обеспеченность которых находится в интервале от 60 до 100 % среднероссийского уровня); слабые стимулы сохраняются для прочих регионов [Дерюгин А. Н., 2016]. Таким образом, для менее развитых регионов предоставление ДВБО в меньшей степени сохраняет стимулы к экономическому развитию, чем для остальных регионов.

Выравнивание муниципальных образований основано на тех же принципах, то есть для них тоже характерна указанная закономерность. Поскольку источниками экономического роста, как правило, являются крупные городские округа и развитые муниципальные районы, не получающие ДВБО, то предоставление дотаций может не оказывать существенного влияния на экономический рост. Как было указано выше, ДВБО муниципальным

образованиям частично или полностью могут заменяться дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ, что может являться стимулирующим инструментом.

Кроме того, в регионально-муниципальных межбюджетных отношениях есть еще один инструмент, который не используется в федерально-региональных отношениях. Регионы могут (но не обязаны) взимать из местных бюджетов отрицательные трансферты в случае, если налоговые доходы муниципальных образований в душевом исчислении превышают определенную величину от среднего значения по всем муниципальным образованиям региона. Полученные регионом отрицательные трансферты направляются на финансирование предоставления ДВБО. Иными словами, отрицательный трансферт представляет собой инструмент перераспределения налоговых доходов от высокообеспеченных муниципальных образований к муниципальным образованиям — получателям ДВБО. Очевидно, что этот инструмент (если он применяется регионом) выполняет выравнивающую функцию и оказывает дестимулирующее воздействие на экономический рост в высокообеспеченных муниципальных образованиях. В то же время в сочетании с другими инструментами (например, регион при этом устанавливает высокие региональные нормативы отчислений в местные бюджеты) применение данного инструмента может давать совокупный стимулирующий эффект. По данным Минфина России⁵, в 2018 г. только в 18 регионах предоставлялись отрицательные трансферты, при этом их объем был незначителен: 1,6 млрд руб., или 0,057 % собственных доходов местных бюджетов. Тем не менее влияние отрицательного трансферта на бюджет конкретного муниципального образования и, как следствие, на его возможности по стимулированию экономического роста может быть ощутимым.

Некоторую роль в стимулировании экономического роста играют дотации на обеспечение бюджетной сбалансированности: в кризисные периоды они должны поддерживать экономический рост в пострадавших регионах, в том числе защищая не только от общерегиональных экономических шоков, но и от индивидуальных. Это было особенно характерно для 2009 г., когда дотации на сбалансированность служили основным инструментом поддержки регионов.

Необходимо также уточнить, что состав дотаций на обеспечение бюджетной сбалансированности неоднократно менялся. Фактически это не только «антикризисные» дотации, распределяемые между регионами в течение финансового года, но и дотации отдельным регионам, как правило, на реализацию крупных инвестиционных проектов или финансирование иных нужд, а также дотации на повышение оплаты труда бюджетных работников и иные дотации. Так, начиная с 2017 г. из федерального бюджета предоставляются дотации за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала. Впрочем, их объем невелик (0,023 % ВРП в 2018 г.), а общее число получателей за 2017–2019 гг. составило 71 регион из 85. Таким образом, указанные дотации вряд ли оказывают существенное влияние на региональный экономический рост. Регионы также выделяют подобные дотации (либо иные межбюджетные трансферты) муниципалитетам с учетом темпов роста налоговых доходов местных бюджетов.

Изначально стимулирующую роль должны играть субсидии и иные межбюджетные трансферты, поскольку за счет них финансируются программы регионального и муниципального развития, в том числе инвестиционные. При этом субсидии предоставляются с учетом уровня софинансирования, который с 2015 г. обязательно должен учитывать бюджетную обеспеченность регионов (а фактически и ранее это учитывал, хотя и в меньшей степени). Иными словами, субсидии обладают выравнивающим эффектом. Кроме того, иные межбюджетные трансферты отличаются от субсидий отсутствием требования

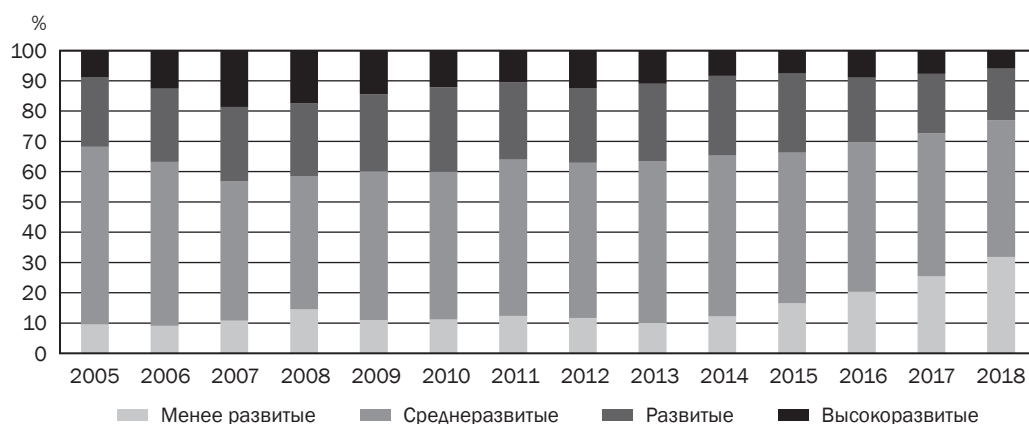
⁵ Результаты мониторинга местных бюджетов / Сайт Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 01.09.2020).

о софинансировании расходных обязательств получателем трансферта, а также меньшей формализованностью порядка предоставления, распределения и использования. В связи с этим можно предположить, что с 2015 г. иные межбюджетные трансферты стали применяться федеральным правительством в качестве инструмента экономического стимулирования вместо субсидий.

Косвенное подтверждение этому можно найти, сравнив доли трансфертов, приходящихся на группы регионов в зависимости от уровня их ВРП на душу населения в 2018 г. (т. е. на конец периода 2005–2018 гг.): высокоразвитые регионы — регионы с уровнем ВРП на душу населения выше 120 % среднероссийского, развитые — от 80 до 120 %, среднеразвитые — от 40 до 80 %, менее развитые — менее 40 %. Так, на рис. 3 видно, что начиная с 2014–2015 гг. растет доля субсидий, приходящихся на менее развитые регионы, то есть усиливается выравнивающий эффект от их предоставления. Заметно сокращается доля субсидий, приходящихся на развитые и высокоразвитые регионы.

Рисунок 3

**Распределение федеральных субсидий между регионами /
Distribution of federal subsidies among regions**



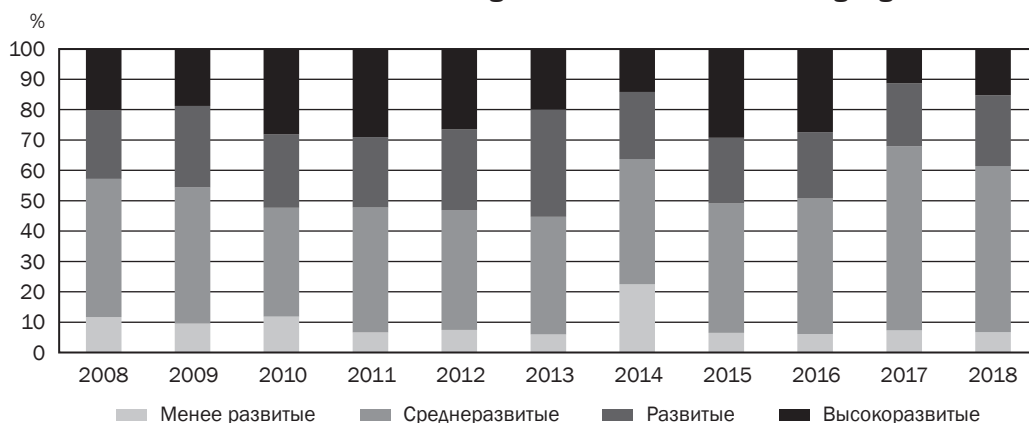
Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

На рис. 4 видно, что какая-либо четкая приоритизация распределения иных межбюджетных трансфертов в зависимости от уровня ВРП регионов отсутствует: в 2015–2016 гг. большие объемы поддержки получают высокоразвитые регионы, в 2017–2018 гг. акцент сместился на поддержку среднеразвитых, что дает основания предполагать точечный характер осуществления поддержки в отрыве от выравнивающей функции.

Регионы также предоставляют местным бюджетам субсидии и иные межбюджетные трансферты. В отличие от федерального уровня регионы несколько ограничены в использовании инструмента иных межбюджетных трансфертов, поскольку в общем случае объем последних с учетом дотаций на сбалансированность (с рядом дополнительных корректировок и ограничений) не может превышать 10 % общего объема финансовой помощи из регионального бюджета местным бюджетам.

Среди дотаций и иных межбюджетных трансфертов также предусматриваются специализированные трансферты на поощрение регионов и (или) муниципалитетов за достижение высокого уровня социально-экономического развития. При распределении таких трансфертов часто учитываются показатели экономического характера, например объем инвестиций на душу населения, численность занятых в малом и среднем предпринимательстве и т. д. Таким образом, подобные трансферты через систему показателей стимулируют территории к экономическому росту.

**Распределение федеральных иных межбюджетных
трансфертов между регионами /
Distribution of other federal intergovernmental transfers among regions**



Источник: расчеты автора / Source: author's calculations.

Наконец, следует упомянуть еще об одном инструменте стимулирования экономического роста в регионах. Это заключение соглашений между Федерацией и регионом в связи с предоставлением последнему федеральных межбюджетных трансфертов. Первоначально такие соглашения заключались с регионами, для которых был характерен высокий уровень межбюджетных трансфертов (без учета субвенций). Затем критерий был изменен, и соглашения стали заключаться с регионами, для которых был характерен высокий уровень дотационности бюджета. Соглашения предусматривали различные меры по оздоровлению региональных и муниципальных финансов, в том числе по обеспечению роста налоговых и неналоговых доходов регионов на определенном уровне. Поскольку рост налоговых доходов обеспечивается ростом экономики, такие соглашения должны были стимулировать экономический рост.

Начиная с 2017 г. соглашения заключаются со всеми регионами, получающими дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета. Первоначально в соглашениях должны были использоваться экономические показатели (рост ВРП, уровень занятости и проч.), однако впоследствии федеральный уровень отказался от этой идеи и предпочел использовать фискальные показатели, аналогичные ранее применявшимся (прирост налоговых и неналоговых доходов и проч.). В случае невыполнения условий соглашений предусматриваются санкции в форме снижения объемов ДВБО. Аналогичная практика заключения соглашений предусмотрена и для регионально-муниципальных межбюджетных отношений.

Потенциально инструментом стимулирования экономического роста могут стать горизонтальные трансферты между регионами и (или) муниципальными образованиями, разрешенные Бюджетным кодексом Российской Федерации в 2019 г. Такие трансферты могут использоваться для создания инфраструктуры и усиления агломерационных эффектов.

ЭМПИРИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО РОССИИ

На данных российских регионов проводились эконометрические исследования влияния фискальных инструментов на региональный экономический рост. Основой для такого рода исследований служит ставшее классическим исследование [Davoodi H., Zou H.-F., 1998], в котором эндогенная модель экономического роста Барро была расширена

за счет выделения трех уровней государственных расходов (федерального, регионального и местного). В качестве независимых переменных в уравнении регрессии используются различные меры доходной (налоговой) децентрализации, а также объем предоставленных трансфертов.

Так, в работе [Freinkman L. et al., 2011] было показано, что в 1998–2006 гг. доходная, в том числе налоговая, децентрализация отрицательно влияла на экономический рост, а федеральные трансферты влияния не оказали. В работе [Луговой О. и др., 2007] на данных 1998–2006 гг., однако, продемонстрировано, что предоставление федеральной финансовой помощи повлияло на экономический рост значимо отрицательно.

В работе [Юшков А. О., 2016] был сделан вывод, что на экономический рост в 2005–2012 гг. значимо отрицательно повлияла внутрирегиональная расходная децентрализация, а зависимость от федеральных межбюджетных трансфертов — значимо положительно. При этом децентрализация налоговых и неналоговых доходов значимого влияния не оказала.

В работе [Дерюгин А. Н. и др., 2017] было проведено аналогичное исследование, однако показатели децентрализации были очищены от влияния субвенций, а показатель расходной децентрализации учитывался в уравнении регрессии одновременно с показателем зависимости от федеральных межбюджетных трансфертов. Так, в 2005–2014 гг. зависимость от федеральных трансфертов оказала на экономический рост значимое отрицательное влияние, а внутрирегиональная расходная децентрализация — значимое (в трех моделях из четырех) положительное.

В работе [Di Bella C. et al., 2018] рассматривалось влияние федеральных трансфертов на конвергенцию экономического роста в регионах («синхронизацию» в терминологии авторов). В качестве зависимой переменной выбран коэффициент корреляции уровней роста подушевого ВРП двух регионов, а в качестве независимой — коэффициент корреляции уровней роста подушевых федеральных трансфертов, полученных этими регионами. Как показали результаты исследования, ни федеральные межбюджетные трансферты в целом, ни дотации («гранты» в терминологии авторов), ни субсидии не оказали сильного или устойчивого влияния на синхронизацию регионального экономического роста. В отдельных спецификациях значимое положительное влияние на такую синхронизацию оказали федеральные субвенции. Авторы работы считают, что отсутствие влияния федеральных трансфертов необязательно нужно расценивать негативно, поскольку в целом фискальная политика в России в последние два десятилетия была проциклической. По всей видимости, авторы работы имеют в виду, что влияние трансфертов (если бы оно было) усиливало бы проблемы экономического роста в кризисные периоды.

В работе [Blöchliger H., Durand-Lasserve O., 2018] показано, что федеральные дотации имеют отрицательное влияние на экономический рост, поскольку, возможно, способствуют росту неэффективных региональных расходов. Федеральные субсидии оказывают слабое положительное влияние на экономический рост. Авторы делают вывод, что основным инструментом поддержки экономического роста в российских регионах должны выступать бюджетные инвестиции в физический и человеческий капитал, в том числе финансируемые за счет федеральных субсидий, а не выравнивающие трансферты.

В работе [Михайлова А. А., 2017] на данных за 2006–2014 гг. показано, что федеральные межбюджетные трансферты положительно значимо влияют на экономический рост, при этом наблюдается конвергенция экономического роста. Кроме того, отдельно было рассмотрено влияние различных типов трансфертов на экономический рост. Значимое положительное влияние на экономический рост оказали дотации и субсидии, но не субвенции. Следует отметить, что в работе практически не осуществляется контрольная оценка иных факторов влияния, поэтому к ее результатам следует относиться с осторожностью.

В работе [Ермаков В. В., 2017] в рамках динамической модели с пространственным авторегрессионным лагом оценивалось влияние подушевого объема федеральных межбюджетных трансфертов (с лагом в один год) на ряд социально-экономических показателей по 79 российским регионам в 1995–2013 гг. В соответствии с результатами исследования увеличение трансфертов приводит к росту среднедушевых денежных доходов и потребительских расходов и уменьшению уровня бедности, но также приводит к уменьшению душевого ВРП и душевых налоговых доходов КБР. Автор приходит к выводу, что федеральные межбюджетные трансферты усиливают региональное экономическое неравенство, то есть не способствуют конвергенции экономического роста.

В работе [Исаев А. Г., 2016] на данных российских регионов за 2005–2014 гг. показано, что происходит условная конвергенция роста ВРП. При этом зависимость от федеральных трансфертов (их доля в доходах КБР) значимо отрицательно связана с экономическим ростом, а доля налога на прибыль организаций в доходах КБР — значимо положительно. При оценке обобщенным методом моментов получено, что доля налогов на имущество в доходах КБР значимо отрицательно связана с экономическим ростом, однако при оценке методом наименьших квадратов в модели с фиксированными эффектами данная связь перестает быть значимой.

Таким образом, результаты исследований остаются противоречивыми, причиной чему служат различия в спецификациях моделей, а также разные периоды оценки: очевидно, что режимы межбюджетного регулирования до и после 2005 г. существенно различаются. По всей видимости, на современном этапе развития системы межбюджетных отношений налоговая децентрализация (по крайней мере в части налогов на доход) связана с экономическим ростом положительно, а федеральные трансферты в целом — отрицательно, однако субсидии могут оказывать положительное влияние.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Межбюджетные отношения в Российской Федерации развивались по пути постепенной централизации налоговых поступлений на федеральном уровне и упорядочения системы межбюджетных трансфертов. В федерально-региональных отношениях основными стимулирующими экономический рост инструментами выступают предоставление отчислений по налогам на доход и целевых межбюджетных трансфертов, при этом Федерация изымает часть сырьевой ренты у сверхобеспеченных регионов через соглашения о разделе продукции, а в настоящее время, как представляется, в большей степени применяет иные межбюджетные трансферты для стимулирования экономического роста, чем субсидии, поскольку порядок предоставления последних более формализован и включает требование об учете уровня расчетной бюджетной обеспеченности при распределении субсидий.

На регионально-муниципальном уровне межбюджетные отношения устроены схожим образом, однако имеются три значимых отличия: регионы более свободны в установлении единых и дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты по налоговым (и с недавнего времени по неналоговым) доходам; регионы могут изымать в форме отрицательного трансферта сверхвысокие доходы отдельных муниципальных образований и направлять их на цели фискального выравнивания; регионы в отличие от Федерации ограничены в объемах предоставления иных межбюджетных трансфертов (включая дотации на сбалансированность).

Основываясь на результатах эконометрических исследований, можно оценить воздействие различных инструментов на экономический рост следующим образом:

- децентрализация налогов на доход (в том числе через установление нормативов отчислений) оказывает положительное воздействие на экономический рост;
- децентрализация имущественных налогов не оказывает значимого воздействия на экономический рост, либо ее влияние слабо отрицательное;

— влияние выравнивающих трансфертов, скорее всего, отрицательно, но в методику их распределения включены элементы, сохраняющие стимулы для экономического роста, однако в большей степени для условно обеспеченных регионов, нежели для малообеспеченных;

— предоставление целевых трансфертов (субсидий и иных межбюджетных трансфертов), особенно капитальных, то есть связанных с бюджетными инвестициями, способствует экономическому росту.

Список источников

- Дерюгин А. Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170–191. URL: <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2016-6-08>.
- Дерюгин А. Н., Алексеев М. В., Мамедов А. А. и др. Влияние основных характеристик межбюджетных отношений на показатели экономического развития субъектов Российской Федерации: препринт. М.: РАНХиГС, 2017.
- Ермаков В. В. Применение обусловленных межбюджетных трансфертов для выравнивания уровня жизни населения // Экономика. Налоги. Право. 2017. Т. 10. № 1. С. 151–162.
- Исаев А. Г. Распределение финансовых ресурсов в бюджетной системе РФ и экономический рост российских регионов // Пространственная экономика. 2016. № 4. С. 61–74. URL: <https://doi.org/10.14530/se.2016.4.061-074>.
- Луговой О., Дашкеев В., Мазаев И. и др. Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах / Консорциум по вопр. приклад. экон. исслед., Канадское агентство по международ. развитию и др. М.: ИЭПП, 2007.
- Михайлова А. А. Межбюджетные трансферты как механизм стимулирования роста экономики регионов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3. С. 49–56.
- Преодоление пространственного неравенства: как снова собрать советский «пазл» в условиях рыночной экономики. Доклад / Всемирный банк, 2018. URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/rolling-back-russias-spatial-disparities>.
- Юшков А. О. Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт // Вопросы экономики. 2016. № 2. С. 94–110. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-94-110>.
- Amagoh F., Amin A. A. An Examination of the Impacts of Fiscal Decentralization on Economic Growth // International Journal of Business Administration. 2012. Vol. 3. No. 6. P. 72–81. URL: <https://doi.org/10.5430/ijba.v3n6p72>.
- Blöchliger H., Durand-Lasserve O. The drivers of regional growth in Russia: A baseline model with applications / OECD Economics Department Working Papers No. 1523. OECD Publishing, 2018. URL: <https://doi.org/10.1787/9279f6c3-en>.
- Brueckner J. Fiscal Federalism and Economic Growth // CESifo Working Paper Series. 2005. No. 1601.
- Davoodi H., Zou H.-F. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study // Journal of Urban Economics. 1998. Vol. 43. Iss. 2. P. 244–257. URL: <https://doi.org/10.1006/juec.1997.2042>.
- Di Bella C., Dynnikova O., Grigoli F. Fiscal Federalism and Regional Performance // Russian Journal of Economics. 2018. Vol. 4. No. 2. P. 108–132. URL: <https://doi.org/10.3897/j.ruje.4.27741>.
- Freinkman L., Kholodilin K., Thiessen U. Incentive Effects of Fiscal Equalization: Has Russian Style Improved? // Eastern European Economics. 2011. Vol. 49. Iss. 2. P. 5–29. URL: <https://doi.org/10.2753/EEEE0012-8775490201>.
- Göcen S., Bayhanay A., Göktaş N. Fiscal Decentralization and Economic Growth: Theory and Application / MPRA Paper No. 84523, University Library of Munich. Germany, 2017.
- Gong L., Zou H.-F. Public Expenditures, Taxes, Federal Transfers, and Endogenous Growth // Journal of Public Economic Theory. 2011. Vol. 13. Iss. 6. P. 973–991. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9779.2011.01529.x>.
- Martinez-Vazquez J., McNab R. Fiscal Decentralization and Economic Growth // World Development. 2003. Vol. 31. Iss. 9. P. 1597–1616. URL: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00109-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-8).
- Martinez-Vazquez J., McNab R. Fiscal Decentralization, Macrostability, and Growth // Hacienda Pública Española. 2006. Vol. 179. No. 4. P. 25–49.
- Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries // Journal of Economic Geography. 2011. Vol. 11. Iss. 4. P. 619–643. URL: <https://doi.org/10.1093/jeg/lbq025>.

Поступила в редакцию 18 сентября 2020 г.

Принята к публикации 18 декабря 2020 г.

References

- Amagoh F., Amin A.A. (2012). An Examination of the Impacts of Fiscal Decentralization on Economic Growth. *International Journal of Business Administration*, vol. 3, no. 6, pp. 72–81. Available at: <https://doi.org/10.5430/ijba.v3n6p72>.
- Blöchliger H., Durand-Lasserve O. (2018). The Drivers of Regional Growth in Russia: A Baseline Model with Applications. OECD Economics Department Working Papers No. 1523. OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/9279f6c3-en>.
- Brueckner J. (2005). Fiscal Federalism and Economic Growth. *CESifo Working Paper Series*, no. 1601.
- Davoodi H., Zou H.-F. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, vol. 43, iss. 2, pp. 244–257. Available at: <https://doi.org/10.1006/juec.1997.2042>.
- Deryugin A.N. (2016). Regional Equalization: Are there Incentives to Development? *Ekonomicheskaya Politika – Economic Policy*, vol. 11, no. 6, pp. 170–191 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2016-6-08>.
- Deryugin A.N., Alexeev M.V., Mamedov A.A. et al. (2017). Influence of the Main Characteristics of Interbudgetary Relations on the Indicators of Economic Development of the Subjects of the Russian Federation. Preprint. Moscow: RANEPА (In Russ.).
- Di Bella C., Dymnikova O., Grigoli F. (2018). Fiscal Federalism and Regional Performance. *Russian Journal of Economics*, vol. 4, no. 2, pp. 108–132. Available at: <https://doi.org/10.3897/j.ruje.4.27741>.
- Yermakov V.V. (2017). Using Conditional Inter-Budgetary Transfers to Equalize the Living Standards. *Economy. Taxes. Law*, vol. 10, no. 1, pp. 151–162 (In Russ.).
- Freinkman L., Kholodilin K., Thiessen U. (2011). Incentive Effects of Fiscal Equalization: Has Russian Style Improved? *Eastern European Economics*, vol. 49, iss. 2, pp. 5–29. Available at: <https://doi.org/10.2753/EEE0012-8775490201>.
- Göcen S., Bayhanay A., Gökteş N. (2017). Fiscal Decentralization and Economic Growth: Theory and Application. MPRA Paper, University Library of Munich, Germany, no. 84523.
- Gong L., Zou H.-F. (2011). Public Expenditures, Taxes, Federal Transfers, and Endogenous Growth. *Journal of Public Economic Theory*, vol. 13, iss. 6, pp. 973–991. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9779.2011.01529.x>.
- Isaev A.G. (2016). Distribution of Financial Resources Within the Budget System of the Russian Federation and Regions' Economic Growth. *Prostranstvennaya ekonomika – Spatial Economy*, no. 4, pp. 61–74 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.14530/se.2016.4.061-074>.
- Lugovoy O., Dashkeyev V., Mazayev I. et al. (2007). Analysis of Economic Growth in Regions: Geographical and Institutional Aspect. Moscow: Consortium for Economic Policy Research and Advice, The Gaidar Institute (In Russ.).
- Martinez-Vazquez J., McNab R. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*, vol. 31, iss. 9, pp. 1597–1616. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00109-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-8).
- Martinez-Vazquez J., McNab R. (2006). Fiscal Decentralization, Macrostability, and Growth. *Hacienda Pública Española – Review of Public Economics*, vol. 179, no. 4, pp. 25–49.
- Mikhaylova A.A. (2017). Interbudgetary Transfers as a Stimulation Mechanism of Regional Growth. *Finansovyi zhurnal – Financial Journal*, no. 3, pp. 49–56 (In Russ.).
- Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*, vol. 11, iss. 4, pp. 619–643. Available at: [10.1093/jeg/lbq025](https://doi.org/10.1093/jeg/lbq025).
- World Bank (2018). Rolling Back Russia's Spatial Disparities: Re-assembling the Soviet Jigsaw Under a Market Economy. The World Bank Group. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29866/126805-WP-WBrollingback-PUBLIC.pdf?sequence=8>.
- Yushkov A. (2016). Fiscal Decentralization and Regional Economic Growth: Theory, Empirical Studies and Russian Experience. *Voprosy Ekonomiki*, no. 2, pp. 94–110 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-94-110>.

Received 18.09.2020

Accepted for publication 18.12.2020