

## **БЮДЖЕТНЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СУБФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Татьяна Владимировна Сумская*

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, 630090, Россия, г. Новосибирск, пр. Академика Лаврентьева, 17, кандидат экономических наук, доцент, тел. (383)330-84-67, e-mail: t.v.sumskaya@ngs.ru

В работе выявлены условия формирования финансовой базы субъектов Федерации, предложена методика анализа структуры, устойчивости бюджетов и эффективности субфедеральной бюджетной политики. Целью исследования является разработка методического подхода к обоснованию и оценке принципов и критериев укрепления бюджетного потенциала регионов в рамках субфедеральной бюджетно-налоговой политики. В ходе исследования использованы системный подход, компаративный и регрессионный анализ. Выполненный комплекс расчетов на материалах субъектов РФ за 2017-2018 гг. позволил выявить особенности формирования доходов региональных бюджетов, а также дать оценку влияния бюджетной политики федерального уровня на стимулы экономического развития территорий. Результаты исследования могут быть использованы при изучении возможностей совершенствования бюджетной политики в направлении выравнивания и стимулирования субфедеральных органов власти к укреплению собственной доходной базы. Разработанный методический подход к исследованию влияния на территориальное развитие субфедеральной бюджетной политики дал возможность охарактеризовать межбюджетные отношения на субфедеральном уровне с точки зрения преодоления асимметрии в бюджетной обеспеченности регионов, а также выявить наличие у них стимулов к увеличению налоговых и неналоговых доходов. Сделан вывод о том, что совершенствование межбюджетных отношений должно предусматривать меры по укреплению собственного налогового потенциала субфедерального уровня. Кроме того, необходимы меры, не допускающие прямой зависимости между фактическими и прогнозируемыми доходами и расходами бюджета и объемом получаемых дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

**Ключевые слова:** региональные органы власти, региональный бюджет, налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные перечисления, субфедеральная бюджетная политика, межбюджетные отношения.

## **BUDGET ASPECTS OF FUNCTIONING OF SUBFEDERAL AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION**

*Tatiana V. Sumskaya*

Institute of Economics and Organization of Industrial Production SB RAS, 17, Prospect Akademik Lavrentiev St., Novosibirsk, 630090, Russia, Ph. D., Associate Professor, phone: (383)330-84-67, e-mail: t.v.sumskaya@ngs.ru

In this paper we identify the conditions of formation of the financial base of subjects of Federation, the technique of analysis of the structure, stability of budgets and efficiency of sub-federal budget policy. The purpose of the analysis is the elaboration of the methodical approach to the justification and evaluation of principles and criteria to strengthen fiscal capacities of regions within sub-federal fiscal policy. The study used a system approach, comparative and regression analysis. Performed complex calculations on materials of subjects of RF for 2018 has revealed features of the

forming of revenues of regional budgets, as well as to assess the impact of fiscal policy on the federal levels of government on incentives for economic development of the territories. Results of the study can be used in studying the possibilities for the improvement of fiscal policy in the direction of alignment and incentives of sub-national authorities to strengthen their own revenue base. The methodical approach to the study of the influence of sub-federal fiscal policy on territorial development made it possible to characterize the inter-governmental fiscal relations at the sub-national level in terms of overcoming the asymmetry in the budgetary provision of regions, as well as detect the presence of incentives for regions to increase tax and nontax revenues. It is concluded that the improvement of inter-budgetary fiscal relations should include measures to strengthen the own tax capacity of sub-national level. In addition, the measures to prevent the direct relationship between the actual and predictable revenues and expenditure budget and the amount of received grants for leveling the budget supply are necessary.

**Key words:** regional authorities, regional budget, tax revenues, non-tax revenues, grants, sub-federal budget policy, intergovernmental fiscal relations.

### *Введение*

Важной особенностью федеративного государства является многоуровневое устройство бюджетной системы. Регулирование бюджетной системы в Российской Федерации ориентировано, в первую очередь, на сбалансирование федерального бюджета. Зачастую эта проблема решается в ущерб субфедеральному уровню [1, 2, 3, 4, 5]. Однако на этом уровне сконцентрирован основной объем социально-значимых расходов. Целью исследования является анализ основных направлений формирования средств субфедеральных бюджетов в Российской Федерации. Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи. Во-первых, выявлены особенности структуры доходов бюджетов субъектов Федерации. Во-вторых, проанализированы характеристики неоднородности бюджетных показателей. В-третьих, предпринята попытка определить, насколько качественно действующая система межбюджетных отношений справляется с функциями выравнивания дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и стимулирования регионов к укреплению собственной доходной базы. Теоретическая и практическая значимость работы состоит в возможности использования предложенных подходов при оценке результативности субфедеральной бюджетной политики. Кроме того, проведенный анализ позволил охарактеризовать бюджетную ситуацию на субфедеральном уровне с точки зрения достаточности средств для осуществления полномочий. В настоящее время в Российской Федерации остаются крайне актуальными проблемы укрепления доходной базы субфедеральных бюджетов и повышения заинтересованности региональных властей в результатах деятельности функционирующих на их территориях предприятий и организаций.

### *Методы и материалы*

В ходе исследования использованы системный подход, компаративный анализ, анализ структуры важнейших бюджетных показателей. При решении поставленных в исследовании задач задействованы экономико-математические,

статистические, балансовые методы, а также методы ранжирования субъектов Российской Федерации по показателям бюджетных доходов и расчет на их основе коэффициентов ранговой корреляции.

Выполненный комплекс расчетов на материалах субъектов Российской Федерации позволил выявить особенности формирования доходов и расходов консолидированных региональных бюджетов. Результаты исследования могут быть использованы при изучении возможностей совершенствования бюджетной политики в направлении выравнивания и стимулирования субфедеральных органов власти к укреплению собственной доходной базы.

### *Результаты*

Основными доходными статьями региональных бюджетов являются налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. Причем устойчивой основой доходной базы регионов можно считать только налоговые доходы, которые связаны с экономическим потенциалом региона [6, 7, 8, 9, 10, 11, 12]. Для оценки уровня самостоятельности субфедеральных бюджетов было проанализировано распределение доли полученных (налоговых и неналоговых) доходов в совокупных бюджетных доходах территорий в 2018 году. Результаты расчетов представлены в табл. 1.

*Таблица 1*

Распределение регионов по долям полученных доходов

Интервал доли полученных доходов, %	2017		2018	
	Количество регионов в группе	Интегральный процент, %	Количество регионов в группе	Интегральный процент, %
10 – 20	2	2,35	0	0,00
20 – 30	1	3,53	3	3,53
30 – 40	6	10,59	8	12,94
40 – 50	3	14,12	2	15,29
50 – 60	5	20,00	6	22,35
60 – 70	16	38,82	16	41,18
70 – 80	12	52,94	16	60,00
80 – 90	29	87,06	23	87,06
90 – 100	11	100,00	11	100,00

Распределение доли безвозмездных перечислений из федерального бюджета в общих доходах субъектов Федерации представлено в табл. 2.

Оценка степени оправданности концентрации ресурсов с точки зрения выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации может быть проведена с помощью характеристик неоднородности показателей до и после выделения средств региональным бюджетам [13, 14, 15, 16, 17]. С ростом однородности по выборке показатели разброса должны уменьшаться. В работе оце-

нивались показатели разброса полученных и располагаемых (с учетом безвозмездных перечислений) бюджетных доходов регионов РФ области на душу населения (табл. 3).

Таблица 2

Распределение регионов по долям безвозмездных перечислений

Интервал доли безвозмездных перечислений, %	2017		2018	
	Количество регионов в группе	Интегральный процент, %	Количество регионов в группе	Интегральный процент, %
0 – 10	13	15,29	11	12,94
10 – 20	29	49,41	23	40,00
20 – 30	13	64,71	18	61,18
30 – 40	13	80,00	15	78,82
40 – 50	6	87,06	6	85,88
50 – 60	3	90,59	3	89,41
60 – 70	5	96,47	6	96,47
70 – 80	1	97,65	2	98,82
80 – 90	2	100,00	1	100,00
90 – 100	0	100,00	0	100,00

Таблица 3

Показатели неоднородности уровня бюджетных доходов

Показатели	2017		2018	
	Полученные доходы	Располагаемые доходы	Полученные доходы	Располагаемые доходы
Размах асимметрии	47,51	18,13	47,85	18,79
Рассеивание	37,44	47,53	43,55	57,49
Экссесс рассеивания	1,44	1,51	1,45	1,57
Стандартное отклонение	66,13	89,07	76,45	106,79
Коэффициент вариации	108,61	106,64	109,98	109,09

Для оценки того, насколько качественно действующая система межбюджетных отношений справляется с функциями выравнивания дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и стимулирования регионов к укреплению собственной доходной базы, можно использовать методы регрессионного анализа, а также ранжирование территорий по показателям полученных и располагаемых бюджетных доходов [18, 19, 20]. При этом интерес представляют не сами ранги, а их изменение в процессе межбюджетного регулирования, т.е. то, насколько эти ранги меняются после получения регионами межбюджетных трансфертов. Данное изменение можно оценить с помощью расчета коэффициентов корреляции Спирмена и Кендалла. Значения данных коэффи-

циентов, рассчитанные для полученных и располагаемых доходов субъектов Российской Федерации, представлены в табл. 4.

Таблица 4

Коэффициенты ранговой корреляции

Показатель	2017	2018
Коэффициент ранговой корреляции Спирмена	0,79	0,79
Коэффициент ранговой корреляции Кендалла	0,67	0,67

Кроме того, рассмотрено, отвечают ли средства, передаваемые из федерального бюджета субъектам Федерации, цели межрегионального выравнивания. Для тестирования этой гипотезы была оценена зависимость логарифма средств, поступающих в региональные бюджеты из федерального на душу населения, от логарифма среднедушевых налоговых и неналоговых бюджетных доходов путем оценки уравнения:

$$\ln T_i = \gamma + \beta \cdot \ln R_i + \ln \xi_i ,$$

где  $T_i$  – перечисления из федерального бюджета  $i$ -му региону в расчете на душу населения,

$R_i$  – налоговые и неналоговые доходы  $i$ -того субъекта РФ на д.н.

Результаты расчетов представлены в табл. 5.

Таблица 5

Результаты оценки уравнения  $\ln T_i = \alpha + \beta \cdot \ln R_i + \xi_i$

Показатель	2017	2018	
$R^2$	0,51	0,44	
Оценка $\alpha$	5,45	5,73	
t-статистика коэффициента $\alpha$	16,14	14,43	
95% доверительный интервал для $\alpha$	нижняя граница	4,78	4,94
	верхняя граница	6,13	6,52
Оценка $\beta$	-0,80	-0,79	
t-статистика коэффициента $\beta$	-8,23	-7,66	
95% доверительный интервал для $\beta$	нижняя граница	-0,98	-1,00
	верхняя граница	-0,62	-0,59
Количество наблюдений	80	78	

При оценке указанной зависимости были исключены и анализа 5 субъектов Федерации в 2017 г. (Камчатский край, Чукотский и Ненецкий АО, Республика Саха, и Магаданская область) и 8 – в 2018 г. (Камчатский край, Ненецкий,

Чукотский и Ямало-Ненецкий АО, Республика Саха, Магаданская и Сахалинская области).

Наличие и направления действия стимулов для субъектов Российской Федерации можно оценить по предельному эффекту увеличения налогов, поступающих в региональные бюджеты, т.е. по увеличению располагаемых доходов при увеличении налоговых и неналоговых поступлений в бюджет на 1 рубль:

$$(Y_{it}-Y_{it-1}) = \alpha + \beta (X_{it}-X_{it-1}) + \varepsilon_{it},$$

где  $Y_{it}$  – располагаемые доходы  $i$ -го субъекта Федерации в году  $t$ ,

$X_{it}$  – налоговые и неналоговые доходы  $i$ -го субъекта Федерации в году  $t$ .

Результаты оценки для 2017-2018 гг. представлены в табл. 6.

Таблица 6

Результаты оценки уравнения  $(Y_{it} - Y_{it-1}) = \alpha + \beta (X_{it} - X_{it-1}) + \xi_{it}$

Показатель		2017 - 2018
R <sup>2</sup>		0,91
Оценка $\alpha$		4,88*10 <sup>9</sup>
t-статистика коэффициента $\alpha$		7,08
95% доверительный интервал для $\alpha$	нижняя граница	3,51*10 <sup>9</sup>
	верхняя граница	6,25*10 <sup>9</sup>
Оценка $\beta$		1,05
t-статистика коэффициента $\beta$		28,78
95% доверительный интервал для $\beta$	нижняя граница	0,98
	верхняя граница	1,13
Количество наблюдений		84

Необходимо отметить, что при оценке данной зависимости из расчетов был исключен город Москва.

### Обсуждение

Большая часть регионов имеет долю полученных доходов в интервале от 60 до 90 процентов, модальным является интервал 80 – 90% (табл. 1). Вариация показателя доли налоговых доходов в пределах 30% - уже характеристика достаточно больших региональных различий финансовой стабильности, однако размах вариации этого признака в стране – гораздо больше и составляет около 79% в 2017 г. и 77% в 2018 г.

Самую низкую долю полученных доходов имеют республики Ингушетия, Тыва, Алтай и Чеченская республика. К регионам с низкой долей полученных доходов относятся республики Крым, Дагестан, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Калининградская область, г. Севастополь и Камчатский край.

С другой стороны, имеются территории, для которых налоговые и неналоговые доходы превышают 90% совокупных доходов. К ним относятся Московская, Ленинградская, Мурманская, Свердловская, Тюменская и Сахалинская области, Москва и Санкт-Петербург, республика Коми, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

Согласно результатам, представленным в табл. 2, к числу регионов, в которых доля безвозмездных поступлений менее 5%, относятся г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа и Сахалинская область.

Для 42 субъектов Федерации в 2017 г. и для 34 – в 2018 г. безвозмездные поступления из вышестоящего бюджета составляют менее 20%. Но для остальных регионов финансовые поступления из федерального центра играют существенную роль в формировании доходной части бюджетов. Существуют регионы, в которых безвозмездные поступления составляют больше половины бюджетных доходов: Калининградская область, республики Калмыкия, Крым, Дагестан, Ингушетия, Тыва, Алтай, Карачаево-Черкесская и Чеченская республики, г. Севастополь и Камчатский край.

Из табл. 3 следует, что размах асимметрии между регионами после перечисления средств из федерального бюджета сокращается. Рассеивание субъектов РФ по показателям полученных и располагаемых доходов увеличивается. Эксцесс рассеивания больше 1, таким образом половина регионов с меньшими значениями налоговых и неналоговых бюджетных доходов на душу населения более близки между собой по данным показателям, чем другая половина субъектов Федерации. Рост стандартного отклонения располагаемых доходов по сравнению со стандартным отклонением полученных доходов объясняется тем, РФ большинство регионов получают перечисления из федерального бюджета. Поэтому оценивалось изменение неоднородности с учетом увеличения средней величины доходов субфедеральных бюджетов путем расчета коэффициента вариации. Показатель располагаемых доходов имеет чуть меньший коэффициент вариации, т.е. неоднородность в бюджетных доходах после перечисления субъектам РФ средств из федерального бюджета практически не меняется.

Рассмотрим результаты расчетов коэффициентов ранговой корреляции Спирмена и Кендалла (табл. 4). В 2017 и 2018 гг. наблюдалась умеренная взаимосвязь между рангами полученных и располагаемых душевых бюджетных доходов субъектов Федерации. Важно отметить, что взаимосвязь анализируемых признаков носила прямой характер, т.е. регионы с большими значениями полученных (налоговых и неналоговых) бюджетных доходов, имели и большие значения располагаемых доходов, т.е. доходов с учетом безвозмездных перечислений. Данный факт свидетельствует о том, что существенного изменения рангов территорий после получения ими безвозмездных перечислений не происходит, хотя к единице значения коэффициентов все же недостаточно близки.

Результаты оценки регрессионной зависимости логарифма средств, поступающих в региональные бюджеты из федерального на душу населения, от логарифма среднедушевых налоговых и неналоговых бюджетных доходов, представлен-

ные в табл. 5, свидетельствуют о том, что, в РФ в 2017 и 2018 гг. зависимость между полученными доходами и безвозмездными перечислениями была статистически значимой отрицательной, т.е. в целом субфедеральная бюджетная политика направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов регионов.

Оценка эффекта увеличения располагаемых доходов при увеличении налоговых поступлений в бюджет на 1 рубль свидетельствует о том, что зависимость, представленная в табл. 6, оказалась статистически значимой, t-статистика коэффициента регрессии равна 28,78, коэффициент детерминации равен 0,91, оценка коэффициента  $\beta$  равна 1,05. То есть стимулы работают в направлении сохранения и развития собственного налогового потенциала регионов Российской Федерации.

### *Заключение*

В целом по результатам проведенного исследования можно резюмировать, что одной из важнейших проблем бюджетной политики на субфедеральном уровне является высокая доля средств межбюджетного регулирования в структуре субфедеральных бюджетных доходов. Решение данной проблемы требует, прежде всего, укрепления доходной базы региональных бюджетов. Четкая система межбюджетных взаимоотношений имеет важное значение для развития государства. Процесс оказания финансовой помощи должен выступать вторичным по отношению к установлению собственной налоговой базы бюджетов каждого уровня. Для выполнения основополагающих принципов рационального формирования и эффективного функционирования всей национальной бюджетной системы необходимо четко и качественно установить критерии распределения налоговых доходов между бюджетами всех уровней.

Проведенный анализ позволяет сделать несколько заключений относительно формирования бюджетов субъектов Федерации в нашей стране. Структура доходов региональных бюджетов в стране очень сильно различается. Существует большое количество регионов с неустойчивой доходной базой бюджетов, что делает невозможным проработку региональными властями каких-либо долговременных программ развития. Во многом это связано с необоснованно большой централизацией финансовых ресурсов. В результате через трансферты происходит не только выравнивание уровней бюджетной обеспеченности регионов, но и частичное возвращение финансовых средств в регионы, на которое накладывается влияние факторов различного рода давления на федеральный центр. Тем не менее, как это ни парадоксально, существующая система межбюджетных перераспределений сохраняет стимулы у субъектов Федерации к развитию налоговой базы своих территорий.

### *Благодарности*

Работа выполнена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках приоритетного направления XI.173 (Проект XI.173.1.1). Номер регистрации 0325-2016-0004 в ИСГЗ ФАНО (АААА-А17-117022250125-4).

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Алехин Б.И. Бюджетная децентрализация и бюджетная дисциплина. // Региональная экономика: теория и практика. – 2019. – Т. 17. – Вып. 8. – С. 1557-1576.
2. Игонина Л.Л. Современные тенденции развития региональных финансов. // Финансы. - 2018. - № 11. - С. 20-27.
3. Морозов О. Бюджетный процесс и межбюджетные отношения в современной России. // Федерализм. - 2019. - № 2. - С. 87-105.
4. Татаркин А.И., Татаркин Д.А. Российский налогово-бюджетный федерализм в условиях экономической нестабильности. // Федерализм. – 2016. - № 3 (83). – С. 9-26.
5. Sumskaya, T.V. (2009) Specific Features of Regional Budget Policy Using the Example of Novosibirsk Oblast. Studies on Russian Economic Development. Vol. 20, No. 4, 374–382.
6. Аганбегян А.Г. О неотложных мерах по возобновлению социально-экономического роста. // Проблемы прогнозирования. - 2019. - № 1. - С. 3-15.
7. Бухвальд Е. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и новации в государственной региональной политике // Экономист. – 2019. - № 2. – С. 25-34.
8. Ильин В.А., Поварова А.И. Консолидированное налогообложение и его последствия для региональных бюджетов. // Экономика региона. – 2019. – Т. 15, вып. 1. – С. 70-83.
9. Казакова С.М., Михайлова А.А. Дотационность как фактор устойчивости региональных экономических систем. // Российский экономический журнал. – 2018. – № 2. – С. 29-37.
10. Лыкова Л. Состояние консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2017 г.: возможности формирования новой модели развития. // Федерализм. – 2018. - № 1. – С. 21-41.
11. Макенов М.М. Совершенствование государственного регулирования социально-экономической дифференциации регионов России. // ЭКО. – 2019. - № 4. – С.173-191.
12. Sumskaya, T.V. (2017) The role of Decentralization in the Formation of the Budget System in a Federal State. Economic Alternatives. Is. 2, 293-306.
13. Бухвальд Е. «Саморазвитие» регионов и приоритеты регулирования пространственной структуры российской экономики. // Федерализм. - 2018. - № 2. - С.32-45.
14. Бюджетная региональная политика и стимулы экономического развития регионов. // Регион: экономика и социология. - 2000. - № 3. С.133-143.
15. Дерюгин А.Н., Соколов И.А. Перспективы использования в России «модельного бюджета» при распределении выравнивающих дотаций // Вопросы экономики. – 2019. - № 4. – 21-38.
16. Караваева И., Гираев В. Фискальная децентрализация как основа эффективной экономической политики регионов. // Федерализм. - 2018. - № 2. - С. 18-31.
17. Sumskaya, T.V. (2017). L'etat actuel de la legislation concernant l'autonomie locale dans la federation Russe. Management & Gouvernance. Entreprises - Territoires - Societes. № 17, Janvier-Juin, 41-50.
18. Гафарова Е.А., Лакман И.А. Эконометрическое моделирование развития муниципальных образований региона с учетом их неоднородности (на примере Республики Башкортостан). // Вопросы статистики. – 2017. - № 4. – С.54-63.
19. Гусев А. Имущественная дифференциация населения: методы оценки. // Проблемы теории и практики управления. – 2007. - № 4. – С.50-59.
20. Сумская Т.В. Проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов // Регион: экономика и социология. – 2009. - № 2. – С.56-69.

© Т. В. Сумская, 2020