

А.М. Калинин

ДОХОДЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ: СТРУКТУРА И СТИМУЛЫ К УВЕЛИЧЕНИЮ

В работе рассматриваются внутренние и трансфертные доходы региональных бюджетов. Цель исследования – оценить привлекательность для регионов политик увеличения бюджетных доходов, опирающихся на развитие региональной экономики или на привлечение трансфертных ресурсов. Через сравнение структуры и объема поступлений в 2012 и 2018 гг. в сопоставимых ценах показано, что для большинства субъектов РФ трансфертная поддержка сократилась. Сформулировано предположение, что условием увеличения трансфертных поступлений являются экономическая успешность региона или обещание такой успешности.

В части внутренних доходов показана слабая связь их динамики с экономическим развитием региона. Рост поступлений по налогу на доходы физических лиц оказывается единственным значимым для субъекта РФ эффектом. Использование государственного имущества для извлечения бюджетных доходов остается уделом небольшого числа регионов.

В настоящее время субъекты РФ почти не имеют альтернатив развитию собственной доходной базы, притом опирающейся на экономическое развитие, однако низкая отдача от прилагаемых усилий приводит к ограничению региональной активности по развитию экономики. Решение проблемы следует искать в усилении связи между состоянием экономики и доходами региона в форме стимулирующих отчислений от создаваемых поступлений по федеральным налогам.

Ключевые слова: бюджетный федерализм; межбюджетные трансферты; налоговая база

Для цитирования: *Калинин А.М.* Доходы региональных бюджетов: структура и стимулы к увеличению // *Регион: экономика и социология.* – 2021. – № 1 (109). – С. 47–71. DOI: 10.15372/REG20210102.

ВВЕДЕНИЕ

Региональные финансы играют существенную роль в российской экономике: бюджеты субъектов Российской Федерации составляют в среднем 11–13% валового регионального продукта, а в отдельных регионах достигают 40%. Значительная дифференциация субъектов РФ с точки зрения бюджетной обеспеченности, темпов роста региональных экономик, уровня жизни населения и других показателей экономического и социального благополучия определяет внимание российских исследователей к проблемам бюджетного федерализма во всех возможных проявлениях. Среди наиболее востребованных и обсуждаемых тем можно назвать влияние отдельных характеристик доходной базы регионов на экономический рост и региональное развитие [1; 5; 11], эффективность и последствия предоставления трансфертов [3; 9; 13; 15], параметры проводимой или возможной региональной бюджетной политики [2; 7; 10; 14] и в целом различного рода предложения по совершенствованию межбюджетных отношений [5; 11; 12].

Сохраняющиеся проблемы в сфере регионального развития и региональных финансов позволяют говорить также о сохраняющейся актуальности исследований механизмов формирования и использования субъектами РФ доходного потенциала. Сочетание активной политики в одних регионах и консервации отсталости в других, в целом приводящее к сохранению или расширению регионального неравенства, сокращению числа регионов-доноров, требует изучения с точки зрения возможных причин такой ситуации и вариантов ее исправления.

Цель настоящего исследования – оценить привлекательность для регионов политик увеличения бюджетных доходов, опирающихся на развитие региональной экономики или на привлечение трансфертных ресурсов.

Задачи исследования – рассмотреть возможность и целесообразность концентрации усилий регионов на одном из направлений увеличения бюджетных доходов; описать структуру доходов и сравнить достижения регионов в увеличении каждой из двух составляющих, обратив внимание на взаимосвязь между усилиями по развитию региональной экономики и изменением бюджетных доходов; предложить объяснение причин низкой активности субъектов РФ и возможные пути для исправления ситуации.

ВНУТРЕННИЕ И ТРАНСФЕРТНЫЕ ДОХОДЫ

Мы можем предположить, что руководство субъектов РФ заинтересовано в увеличении бюджетов своих регионов, – это по крайней мере не противоречит теориям бюрократического поведения. Тем самым региональные власти преследуют цель максимизации доходной части бюджетов. Оставляя за рамками рассмотрения наращивание регионального долга, безвозмездные поступления от организаций и технический перенос в доходы остатков средств прошлых лет, мы приходим к мысли о необходимости максимизации доходов региона, которые можно назвать «внутренними» (налоговые и неналоговые доходы)*, и максимизации получаемых им межбюджетных трансфертов. Две эти группы поступлений составляют основу региональных доходов и различны как с точки зрения внутреннего наполнения, так и с точки зрения механизмов получения.

К внутренним доходам российских регионов можно отнести налоговые доходы, доходы от использования имущества (включая его продажу) и от оказания платных услуг, поступления по штрафам. В налоговых доходах основную часть составляют платежи по налогу на прибыль (в целом по Российской Федерации 28–29% общих доходов региональных бюджетов) и налогу на доходы физических лиц (23–26%) – формально федеральным налогам, но частично или полностью зачисляемым в региональные бюджеты. Увеличение внут-

* Можно было бы назвать эти доходы «собственными», однако этот термин в силу положений ст. 47 БК РФ применяется к совокупности налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений (исключая субвенции).

ренных доходов требует усилий по развитию региональной экономики в негосударственной ее части (налоги) или же в государственной (доходы от собственности и платных услуг). С другой стороны, вследствие влияния экономической политики, проводимой на федеральном уровне, они могут возрасти и вовсе без усилий региональных властей (обратное, впрочем, тоже верно: доходы вследствие решений федерального центра могут и падать).

Межбюджетные трансферты, или, в терминологии Федерального казначейства, безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, включают в себя дотации, межбюджетные субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты. Дотации ограничений по направлениям расходования не имеют; субсидии, субвенции и иные трансферты, как правило, носят целевой характер. Увеличение поступлений по межбюджетным трансфертам требует уже не экономических (или не только экономических), а политических решений и усилий, связанных с одобрением выделения поддержки региону. Как еще в 2008 г. справедливо отметил В. Крейндель [7], несмотря на значительное продвижение к распределению трансфертов, основанному на формальном подходе, конечная сумма средств во многом зависит от результатов неформального переговорного процесса между федеральным центром и властями субъекта РФ. Региональные усилия могут предполагать предварительные изменения в региональной экономике или системе управления, например принятие региональной программы для получения федеральной субсидии. Однако они могут представлять собой и лоббистские действия по реализации на территории региона отдельных мероприятий и проектов за счет федеральных средств.

Взаимное замещение внутренних доходов и межбюджетных трансфертов имеет место в части дотаций и ограниченного набора субсидий, т.е. там, где отсутствует целевое назначение средств или же предполагается совместная ответственность федерального и регионального уровней в осуществлении расходов, когда один и тот же объект мог бы финансироваться из одного или другого источника (или их совокупности). Именно эта часть межбюджетных трансфертов является объектом максимизации. Она же во многом опре-

деляет близкую реакцию региональных властей на шоки сокращения внутренних и трансфертных доходов, отмеченную Е.Т. Гурвичем и Н.А. Краснопеевой [2].

ПРЕДПОЛОЖЕНИЕ О МАКСИМИЗАЦИИ СОВОКУПНОСТИ ВНУТРЕННИХ И ТРАНСФЕРТНЫХ ДОХОДОВ

Задачей для региональной власти оказывается одновременное повышение и внутренних, и трансфертных доходов, при этом усилия могут распределяться в пользу той или другой составляющей в зависимости от получаемой выгоды относительно затраченных усилий. Для иллюстрации этого предположения можно использовать следующую простую экономическую модель. Пусть мы решаем задачу максимизации бюджета B как суммы внутренних (R) и трансфертных (S) доходов. Каждое из слагаемых, R и S , зависит от соответствующих затраченных усилий L_i ($i = \{R, S\}$), а возможность прикладывать усилия так или иначе конечна (ограничена некоторым значением L):

$$\max_{L_R, L_S} B = R(L_R) + S(L_S) \quad (1)$$
$$L_R + L_S = L$$

Из такого привычного для экономической теории представления задачи следует, что распределение усилий будет происходить таким образом, чтобы сравнялись предельные доходы по каждому из направлений:

$$R'(L_R) = S'(L_S). \quad (2)$$

Предельные доходы, отдача от каждого дополнительного приращения усилий региона являются индивидуальной характеристикой, определяемой особенностями предпринимающих усилия лиц (губернатора, его заместителей, руководителей органов власти). Такая «индивидуально-коллективная» характеристика может принимать любую функциональную форму, но в целом мы можем утверждать, что если отдача от усилий существует (предельные доходы не равны нулю), то при постоянной или возрастающей отдаче произойдет кон-

центрация усилий только на одном направлении. При убывающей отдаче, традиционной предпосылке классической микроэкономики, нам следует ожидать распределения усилий между стимулированием увеличения R и стимулированием увеличения S .

Таким образом, мы будем исходить из предпосылки об убывающей отдаче и о распределении региональных усилий между двумя направлениями: стараться получить больше внутренних доходов и стараться получить больше трансфертных платежей.

Убывающая отдача также позволит нам предположить, что, например, регионы с минимальным объемом трансфертов будут стремиться нарастить их более активно, чем получатели большого объема федеральной поддержки. Аналогичным образом регионы с наименее развитой собственной доходной базой должны стремиться к более активному ее расширению по сравнению с «богатыми», благополучными регионами. В пользу этого соображения, в частности, говорит обнаруженное А.О. Юшковым [14] свидетельство положительной связи между региональным экономическим ростом и зависимостью регионов от межбюджетных трансфертов из федерального центра.

СВЕДЕНИЯ О ДОХОДАХ РЕГИОНОВ

Федеральное казначейство предоставляет подробные сведения об исполнении бюджетов всех уровней по доходам и расходам. Соответствующие отчетные формы доступны на официальном ресурсе roskazna.ru.

Хотя на сайте представлены отчеты об исполнении региональных бюджетов с 2001 г., детализированная информация в виде таблиц-выборок форм отчетности выводится только с конца 2000-х годов. По этой причине анализируемый набор сведений будет охватывать данные формы 0503317 «Отчет об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда» за 2012–2018 годы. Все используемые данные приводятся по выборкам в отношении графы 18 «Бюджет субъекта Российской Федерации», фактическое исполнение бюджета.

Интересующие нас сведения представлены в отчетных таблицах следующими позициями:

- доходы бюджета, итого;
- налоговые и неналоговые доходы;
- налог на прибыль организаций;
- налог на доходы физических лиц;
- налог на имущество организаций;
- безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Выделение из состава налоговых доходов трех налогов сделано для оценки успешности усилий регионов по расширению доходной базы, опирающейся на экономику региона, без учета обособленных отраслевых поступлений (акцизы и др.). Кроме того, данные налоги являются основой внутренних доходов для большинства регионов. Выделение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности выполнено в силу традиционного интереса исследователей к механизмам бюджетного выравнивания.

Для обеспечения сопоставимости данных все цифры приведены к 2012 г. с использованием публикуемого Росстатом индекса потребительских цен. Хотя средства региональных бюджетов расходуются в большей части не на покупку потребительских товаров, а на финансирование общественного сектора, применение индекса потребительских цен в качестве инструмента бюджетного планирования и анализа является традиционным (включая указание уровня инфляции в законах о бюджете) и, за неимением других индикаторов (кроме рассчитываемых Росстатом индексов-дефляторов), вынужденным.

Выбор для сопоставления всего двух лет – 2012 и 2018 гг. оказывается в определенном смысле слабым местом наших рассуждений: очевидно, что для другой пары лет значения показателей роста изменятся. В защиту выбираемого механизма можно привести следующие соображения. При рассмотрении изменения в целом за период мы избавляемся от необходимости анализировать отдельные колебания, особенно с учетом кризисных 2014–2015 гг. Рассматриваемые годы

относительно благополучны и в этом смысле сопоставимы. 2018 год к тому же характеризовался значительным ростом региональных доходов и по данным Росстата о консолидированных доходах бюджетов субъектов РФ (рост с 10,8 до 12,4 трлн руб.), и по используемой нами первичной информации о доходах, т.е. наша оценка если и будет смещена, то в сторону более высоких показателей. Кроме того, изменения в финансировании регионов, как правило, носят накапливающийся характер, за исключением прекращения отдельных видов целевой поддержки или узкоспециализированных проектов. Даже с учетом отдельных наблюдений об отсутствии «эффекта липучки» [10] в целом ежегодные или периодические резкие колебания региональных доходов – скорее исключение, чем правило. 2012–2018 годы также являются периодом относительной стабильности в политическом устройстве регионального уровня власти: после возвращения выборности глав субъектов Российской Федерации состав руководителей регионов был достаточно постоянным, основания для резкой смены государственной политики в большинстве субъектов РФ отсутствовали.

СТРУКТУРА РЕГИОНАЛЬНЫХ ДОХОДОВ

Основную часть региональных доходов составляют именно внутренние налоговые и неналоговые доходы. В целом по стране в 2012 г. на их долю приходилось три четверти общего объема, в 2018 г. – уже 80%, однако по регионам доли этих доходов существенно различаются: от 10,2% в 2012 г. для Чеченской Республики до 96,8% в 2018 г. для г. Москвы.

В составе внутренних доходов главную роль играют, как правило, три ключевых налога: на прибыль, на доходы физических лиц и на имущество организаций. Суммарно эти налоги составляют около 79–80% всех внутренних доходов регионов, притом их доля меняется от 44–55% в Ненецком автономном округе (где оставшаяся часть в основном обеспечивалась прибылью от реализации соглашения о разделе продукции по проекту «Харьягинское месторождение») до 97% в Ямало-Ненецком.

На межбюджетные трансферты, поступающие в региональные бюджеты, всего по России в 2012 г. приходилось 23,7%, в 2018 г. – 19,2%. Тем самым в совокупности внутренние и трансфертные доходы практически полностью отражают структуру региональных доходов, оставляя на долю безвозмездных перечислений и остатков не более 1–2%. Как и в случае с внутренними доходами, цифры здесь также разнятся: от 1,9% для Ямало-Ненецкого автономного округа в 2012 г. до 89,8% для Чеченской Республики в том же 2012 г.

В межбюджетных трансфертах дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности могут вовсе отсутствовать (как в регионах-донорах), а могут составлять почти весь объем трансфертов (максимальная доля данных дотаций отмечена в Камчатском крае – 84,4% в 2012 г.). В среднем же их роль действительно невелика: около 6% всех региональных доходов, или 24–31% объема трансфертов. Справедливо замечание [14], что доля дотаций в общем объеме трансфертов из федерального бюджета находится на уровне, не соответствующем мировой практике, уменьшает автономию субнациональных властей в расходовании перечисляемых им средств.

Во всех случаях медианные значения долей отличались от средних несущественно, не меняя выводов о роли отдельных видов региональных доходов.

ИЗМЕНЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ДОХОДОВ В 2012–2018 гг.

В сопоставимых ценах в целом региональные доходы выросли за шесть лет всего лишь на 5%. В разрезе регионов наихудшая ситуация сложилась в Республике Мордовии (–34,1% из-за утраты части трансфертов), наилучшая – в Калининградской области (+97,7%, также за счет изменения трансфертных поступлений). Динамика двух составляющих – внутренних и трансфертных доходов представлена на рис. 1 и в табл. 1.

Из всех российских регионов лишь немногие сумели увеличить реальные объемы поступающих трансфертов. Для большинства субъектов РФ независимо от успехов в расширении собственной доходной

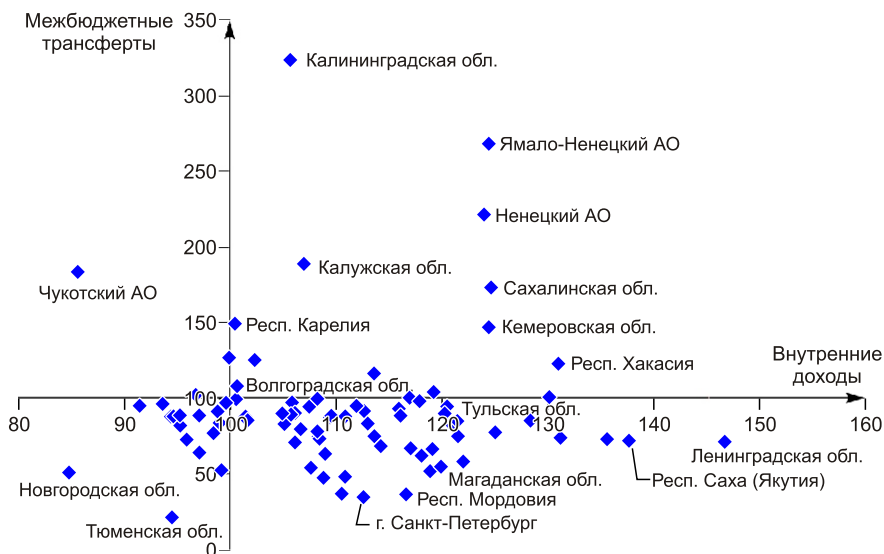


Рис. 1. Рост внутренних и трансфертных доходов бюджетов субъектов РФ (в сопоставимых ценах), 2018 г. относительно 2012 г., %

Таблица 1

Субъекты РФ с наибольшим и наименьшим приростом внутренних и трансфертных доходов региональных бюджетов (в сопоставимых ценах), 2018 г. относительно 2012 г. (по пять регионов каждой категории)

Субъект РФ	Доходы, млрд руб. в ценах 2012		Изменение					
	2012	2018	Млрд руб.				%	
			Всего	Внутр.	Трансф.	Иные	Внутр.	Трансф.

Субъекты с наибольшим приростом внутренних доходов

Ленинградская обл.	67,7	91,0	23,3	26,5	-2,9	-0,3	+47	-29
Республика Саха (Якутия)	126,0	145,3	19,4	25,3	-15,6	9,7	+38	-28
Вологодская обл.	42,4	50,4	8,1	11,2	-2,8	-0,3	+36	-27
Ульяновская обл.	34,3	38,1	3,8	7,1	-2,9	-0,4	+31	-26
Республика Хакасия	18,1	23,0	4,9	3,8	1,3	-0,2	+31	+23

Окончание табл. 1

Субъект РФ	Доходы, млрд руб. в ценах 2012		Изменение					
			Млрд руб.				%	
	2012	2018	Всего	Внутр.	Трансф.	Иные	Внутр.	Трансф.
<i>Субъекты с наименьшим приростом внутренних доходов</i>								
Ивановская обл.	28,9	26,1	-2,8	-0,8	-1,7	-0,3	-6	-12
Омская обл.	62,7	58,3	-4,5	-2,8	-0,7	-1,0	-6	-4
Курганская обл.	28,6	26,4	-2,2	-1,2	-0,7	-0,3	-9	-5
Чукотский АО	15,0	22,7	7,7	-1,3	4,9	4,1	-14	+84
Новгородская обл.	29,4	20,8	-8,6	-2,6	-5,8	-0,2	-15	-49
<i>Субъекты с наибольшим приростом трансфертных доходов</i>								
Калининградская обл.	39,0	74,8	35,8	1,3	34,9	-0,5	+6	+224
Ямало-Ненецкий АО	121,2	141,0	19,8	25,1	3,9	-9,3	+24	+168
Ненецкий АО	11,9	14,4	2,5	2,5	0,6	-0,7	+24	+122
Калужская обл.	38,1	46,8	8,8	2,1	6,8	-0,2	+7	+89
Чукотский АО	15,0	22,7	7,7	-1,3	4,9	4,1	-14	+84
<i>Субъекты с наименьшим приростом трансфертных доходов</i>								
г. Москва	1488,3	1576,3	87,9	123,2	-46,4	11,1	+9	-52
Краснодарский край	197,5	166,4	-31,1	13,3	-45,6	1,3	+11	-63
Республика Мордовия	36,4	24,0	-12,4	2,2	-14,3	-0,3	+17	-63
г. Санкт-Петербург	373,5	384,5	10,9	41,1	-30,4	0,2	+13	-65
Тюменская обл.	165,2	135,2	-29,9	-7,6	-20,4	-2,0	-6	-79

Источник: составлено автором.

базы трансфертная поддержка сократилась. Только Чукотский автономный округ сумел одновременно лишиться существенной части внутренних доходов (падение на 14%) и обеспечить рост межбюджетных поступлений почти в 2 раза. Остальные регионы со стагни-

рующей доходной базой использовать трансферты в качестве механизма частичного возмещения выпадающих доходов от региональной экономики не сумели.

Для того чтобы надеяться на расширение поддержки со стороны федерального центра, регион сегодня, в текущей ситуации должен быть экономически успешен или претендовать на успех. Такая связь определяется не только стимулирующими трансфертами (средства, выделяемые на «дотации бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала», не так уж велики), но и принципами предоставления многих инструментов поддержки – в форме софинансирования инициатив по развитию экономики, в форме поддержки проектов создания инфраструктуры и т.д. Исключением может стать только действительно особое политическое положение субъекта РФ, при котором рост трансфертов не обусловлен экономическими мотивами.

Заметим, впрочем, что в отношении статистической зависимости трансфертов от экономического роста региона или, наоборот, его экономического роста от финансирования из федерального центра в настоящее время единства мнений нет. Если, например, А.О. Юшков [13] или А.А. Михайлова с соавторами [9] указывают на положительную связь, то, например, В.В. Ермаков [4] констатирует отсутствие как взаимной связи межбюджетных трансфертов и уровня развития регионов, так и влияния трансфертов на региональное неравенство по показателям социально-экономического развития.

Регионы, являющиеся лидерами по темпам роста межбюджетных трансфертов, – это в том числе площадки крупных проектов (Калининградская и Калужская области) или субъекты с изначально небольшим объемом поддержки (Ненецкий АО и Ямало-Ненецкий АО). Предположение об убывающей отдаче усилий по привлечению трансфертов подтверждается частично: корреляция между долей трансфертных доходов в 2012 г. и темпами их роста за 2012–2018 гг. составляет лишь $-0,2$; корреляция между объемом прироста и темпом прироста составляет $0,67$. Тем самым ограничением для наращивания трансфертов оказывается их общий объем, а не роль в бюджетных доходах региона.

Предположение, что по мере региональных успехов в развитии экономики федеральный центр начинает ускоренно сокращать объем не только выравнивающих дотаций, но и остальных трансфертов, подтверждения не находит: трансферты уменьшаются и у «неудачников», а часть «успешных» регионов дополнительно получают крупные проекты с федеральной поддержкой. Однако общий тренд на сокращение федеральной поддержки имеет место, и это серьезно ограничивает бюджетные возможности регионов. Из 83 субъектов РФ (Республика Крым и г. Севастополь не учитывались) сумели увеличить в реальном выражении объем бюджетных доходов только 40, из них 24 – регионы, в которых объем трансфертов сократился. В результате в целом по Российской Федерации рост внутренних региональных доходов значительно превышает объемы сокращения межбюджетных перечислений (+599,3 млрд руб. против –241,6 млрд руб. в ценах 2012 г.), однако сильная межрегиональная дифференциация и зависимость бедных субъектов РФ от федеральной поддержки приводят к ухудшению финансового положения половины регионов. Здесь интересен вывод А.О. Юшкова и его соавторов [14], в соответствии с которым сокращение межбюджетных трансфертов не стимулирует регионы-реципиенты наращивать собственную доходную базу, при этом способствуя распространению практики «ручного управления».

Активность по расширению собственной доходной базы действительно в целом носит умеренный характер. На рисунке 2 и в табл. 2 представлено соотношение темпов роста валового регионального продукта и внутренних доходов регионов.

Взаимосвязь между ростом экономики и ростом региональных доходов неоднозначна: есть и быстро развивающиеся регионы, в которых администрациям удалось обеспечить опережающий рост бюджетных поступлений, есть и такие, в которых внутренние доходы сократились, несмотря на интенсивное экономическое развитие. С учетом влияния внешних условий и общенациональных стимулирующих мер и проектов выделить именно региональные усилия по расширению собственной доходной базы сложно. К тому же превышение темпов поступлений над темпами роста экономики, т.е. рост собираемости, в большей степени может быть заслугой территориальных органов ФНС России, а не результатом региональных усилий,

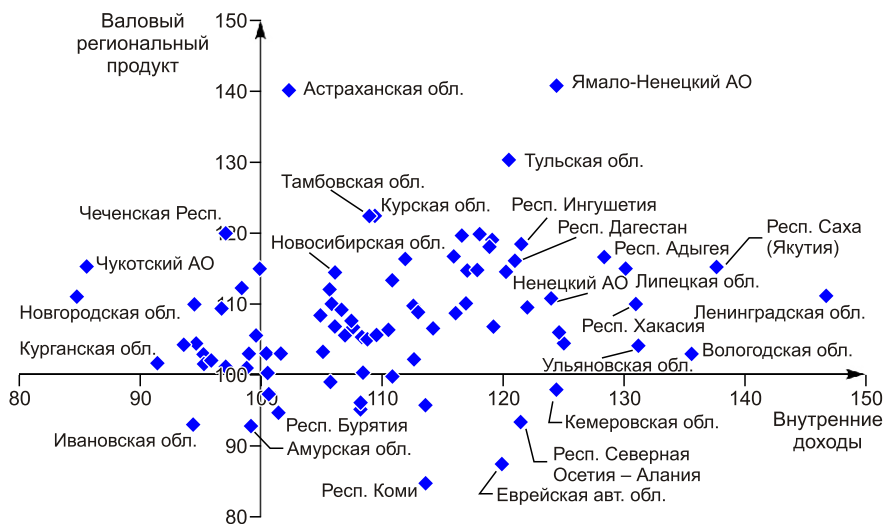


Рис. 2. Рост внутренних доходов бюджетов субъектов РФ (в сопоставимых ценах) и валового регионального продукта, 2018 г. относительно 2012 г., %

Таблица 2

Субъекты РФ с наибольшим и наименьшим приростом внутренних доходов региональных бюджетов (в сопоставимых ценах) и валового регионального продукта, 2018 г. относительно 2012 г. (по пять регионов каждой категории)

Субъект РФ	Внутренние доходы, прирост 2018 к 2012, %	ВРП, прирост 2018 к 2012, %
<i>Субъекты с наибольшим приростом внутренних доходов</i>		
Ленинградская обл.	+47	+11
Республика Саха (Якутия)	+38	+15
Вологодская обл.	+36	+3
Ульяновская обл.	+31	+4
Республика Хакасия	+31	+10
<i>Субъекты с наименьшим приростом внутренних доходов</i>		
Ивановская обл.	-6	-7

Окончание табл. 2

Субъект РФ	Внутренние доходы, прирост 2018 к 2012, %	ВРП, прирост 2018 к 2012, %
Омская обл.	-6	+4
Курганская обл.	-9	+2
Чукотский АО	-14	+15
Новгородская обл.	-15	+11
<i>Субъекты с наибольшим приростом валового регионального продукта</i>		
Ямало-Ненецкий АО	+24	+41
Астраханская обл.	+2	+40
Тульская обл.	+20	+30
Курская обл.	+9	+22
Тамбовская обл.	+9	+22
<i>Субъекты с наименьшим приростом валового регионального продукта</i>		
Республика Северная Осетия – Алания	+21	-7
Ивановская обл.	-6	-7
Амурская обл.	-1	-7
Еврейская авт. обл.	+20	-13
Республика Коми	+14	-15

Источник: составлено автором.

а отставание – следствием решений по предоставлению различного рода льгот и вычетов. В то же время зависимость между ростом экономики и ростом внутренних поступлений можно было бы считать заслугой региона по крайней мере в тех случаях, когда указанный рост присутствует и он выше, чем в целом по стране или хотя бы федеральному округу.

Тем не менее количество субъектов Российской Федерации, успешно сочетавших рост доходов с ростом экономики, достаточно

велико. В таблице 3 представлены регионы с приростом ВРП более 8% в 2018 г. по сравнению с 2012 г. и опережающим приростом внутренних доходов.

В зависимости от особенностей региональной стимулирующей экономической политики рост внутренних доходов будет обеспечи-

Таблица 3

Субъекты РФ, сочетающие высокие темпы экономического роста с опережающим темпом роста доходов

Субъект РФ	Внутренние доходы, прирост 2018 к 2012, %	ВРП, прирост 2018 к 2012, %
Ростовская обл.	19	19
Республика Ингушетия	22	18
Магаданская обл.	19	18
Республика Адыгея	28	17
Воронежская обл.	21	16
Республика Саха (Якутия)	38	15
Липецкая обл.	30	15
Республика Алтай	18	15
Пензенская обл.	17	15
Камчатский край	20	15
Ленинградская обл.	47	11
Ненецкий АО	24	11
Красноярский край	17	10
Республика Хакасия	31	10
г. Санкт-Петербург	13	10
Республика Татарстан	22	10
Нижегородская обл.	13	9
Республика Тыва	16	9

Источник: составлено автором.

Таблица 4

Субъекты РФ, не сумевшие конвертировать экономический рост в прирост внутренних доходов

Субъект РФ	Внутренние доходы, прирост 2018 к 2012, %	ВРП, прирост 2018 к 2012, %
Чеченская Республика	-3	20
Чукотский АО	-14	15
Брянская обл.	0	15
Ярославская обл.	-2	12
Новгородская обл.	-15	11
Тюменская обл.	-6	10
Архангельская обл.	-3	9

Источник: составлено автором.

ваться меньшими или большими, но, как правило, положительными темпами. Исключений из этого правила крайне немного. В таблице 4 представлены регионы, в которых высокий прирост ВРП (более 8% в 2018 г. по отношению к 2012 г., т.е. выше общероссийского значения) сопровождался падением поступлений в бюджет региона от внутренних источников.

Изучение ключевых налогов, связанных с экономикой, – налога на прибыль, налога на доходы физических лиц (добавленная стоимость является источником для их уплаты) и налога на имущество (экономический рост должен приводить к расширению активов предприятий) показывает, что более или менее прослеживается только связь между темпами ВРП и темпами поступлений от НДФЛ (коэффициент корреляции составляет 0,28). Связи между темпами поступлений по налогу на прибыль и динамикой ВРП не усматривается никакой. По-видимому, здесь существенную роль играет применение налоговых льгот и вычетов по налогу на прибыль в качестве механизмов стимулирования. В результате развитие региональной экономики может и ускориться, но бюджет поступлений от формируемой прибыли по крайней мере несколько лет получать не будет.

Взаимосвязь между темпами поступлений по налогу на имущество и экономическим ростом оказывается минимальной и отрицательной (коэффициент корреляции составляет $-0,17$) из-за некоторых регионов, где сжатие экономики сопровождалось увеличением налоговых поступлений в несколько раз (Республика Коми, Еврейская автономная область и др.), по-видимому, из-за изменений в налоговом администрировании (переход к кадастровой оценке стоимости имущества), а не в развитии экономики. С 2019 г. этот стимул дополнительно сокращен вследствие исключения движимого имущества организаций из объектов налогообложения.

Тем самым отдача от усилий по развитию частного сектора региональной экономики для бюджета субъекта Российской Федерации действительно оказывается очень небольшой, что и объясняет низкую общую активность регионов в развитии промышленности. В то же время это единственный источник средств, по которому в целом обеспечивался рост. Так, увеличить поступления по налогу на прибыль (в реальном выражении) смогли 43 из 83 рассматриваемых регионов, по НДФЛ – 75, по налогу на имущество организаций – 61. К тому же, как правило, темпы роста поступлений еще и обгоняли темпы увеличения ВРП (или падение поступлений было меньшим, чем снижение добавленной стоимости).

Использование собственного имущества для извлечения бюджетных доходов остается уделом небольшого числа регионов, в основном же поступления снижаются. Только 13 региональных бюджетов увеличили доходы от собственности, но в большинстве случаев высокие темпы роста объясняются изначально незначительным объемом поступлений. Исключения – г. Москва и Республика Саха (Якутия), где рост был существенным и в абсолютных, и в относительных цифрах.

ВЫВОД ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: БЕЗАЛЬТЕРНАТИВНОСТЬ ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

При всех исходных ограничениях источников финансирования региональных бюджетов субъекты Российской Федерации почти не имеют альтернатив развитию собственной доходной базы, притом

опирающейся на экономическое развитие. Получение большего объема федерального финансирования (трансфертов) требует значительных политических усилий и общей успешности региона. В целом при этом федеральная поддержка постепенно сокращается. Опора на доходы от регионального имущества и прочих подобных источников возможна лишь для немногих обладателей соответствующей собственности.

Если субъект РФ заинтересован в увеличении доходной части бюджета, реализация любых инициатив, связанных с развитием отраслей экономики, увеличением регионального продукта и находящихся на территории этого субъекта активов (имущества юридических лиц), является единственным выходом, который может принести результат, пусть даже изначально осуществление стимулирующих проектов выглядит для органов власти исключительно затратными мероприятиями, не дающими немедленного бюджетного эффекта в краткосрочной перспективе.

ВЫВОД ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ: НЕОБХОДИМОСТЬ ПОНЯТНОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ АКТИВНОСТИ РЕГИОНОВ

Региональные власти, особенно занимающиеся бюджетным планированием, легко чувствуют сокращение бюджетных дотаций (в силу расчета по формуле от налоговой базы) и не ощущают прямого эффекта от обеспечения экономического роста. Хотя формула распределения выравнивающих дотаций, по мнению А.Н. Дерюгина [3], в целом оставляет достаточно стимулов для развития экономики, выгоды для региона остаются неочевидными при вполне ощутимых бюджетных расходах или выпадающих налоговых поступлениях при реализации стимулирующей политики. Как отмечает М. Малкина [8], региональные власти заинтересованы только в таком применении льгот по налогам, поступающим в региональные и местные бюджеты, которое положительно сказывается на налоговой базе и налоговых поступлениях.

Низкая отдача и от развития собственных источников, и от усилий по получению трансфертной поддержки приводит к тому, что независимо от распределения усилий в каждой конкретной ситуации в целом мы можем говорить об отсутствии в большинстве случаев активных действий субъектов Российской Федерации по расширению доходной базы региональных бюджетов. Внимание переключается на другие вопросы и сферы: на минимизацию расходов, на решение социальных и политических проблем и др.

Главное препятствие на пути стимулирования региональной активности – разрыв связи между успешностью региональной экономической политики и доходами региона. Эту связь необходимо формировать заново, создавая стимулы не для вынужденной или демонстративной, а для отвечающей региональным интересам политики по развитию сырьевых секторов, сельского хозяйства, обрабатывающей промышленности, сферы услуг. Возможно, в форме зачисления в региональные бюджеты части федеральных налогов от вновь создаваемых производств или от превышения экономического роста над ожидаемым уровнем.

Заметим, что речь не идет о кардинальном сокращении масштабов донорства и реципиентства регионов: варианты снижения межрегиональной дифференциации за счет отказа от отдельных налогов или изменения принципов их учета и последствия таких мер уже были описаны, в частности, Ю.С. Ершовым [6]. Аналогичным образом важно не просто перераспределение налогов: близкие предложения и расчеты уже были озвучены, в том числе и специалистами органов власти федерального уровня. Например, по оценке М.О. Хугаевой [12], простое разделение НДС в соотношении 3% региону и 15% федеральному центру (для ставки 18%) привело бы не только к росту дифференциации, но и к переходу «средних» субъектов РФ в разряд недотационных, формирующих доходы за счет собственных источников и имеющих понятные стимулы к увеличению товарооборота в регионе.

Важным является не просто перераспределение какого-то налога, а создание понятной зависимости между ростом региональной экономики и увеличением региональных доходов. Так, в случае с упомянутым выше НДС можно говорить о временной стимулирующей

«прибавке» в виде поступлений от вновь созданных на территории региона производств. Аналогичным образом можно действовать и в отношении акцизов, федеральной части налога на прибыль, других федеральных налогов и сборов. В качестве альтернативы вмешательству в распределение налогов можно рассматривать стимулирующий трансферт, предоставляемый при превышении темпов роста региональной экономики над установленным базовым уровнем или же определяемый в рублях на каждый рубль созданных в регионе новых производств или предприятий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нами установлено, что политика увеличения региональных доходов, опирающаяся на привлечение в регион федеральных трансфертов, малоперспективна, альтернативы развитию внутренних источников средств для регионов не существует. В то же время выгоды от таких усилий неочевидны для регионов и в настоящее время слишком малы относительно необходимых затрат. Поэтому субъекты Российской Федерации развитию региональной экономики в большинстве случаев уделяют недостаточно внимания, пассивны в стимулировании экономического роста. Решение проблемы видится в усилении связи между состоянием экономики и доходами региона в форме стимулирующих отчислений от создаваемых налоговых платежей в федеральный бюджет.

В случае если проблемы с инструментарием и прозрачностью выгод от экономического развития для региональных органов власти не будут решены, все выгоды от расширения экономической активности будут ограничиваться социальной сферой (создание рабочих мест, рост доходов граждан) или даже вовсе компенсироваться потенциальными негативными последствиями (необходимость решать проблемы трудовых коллективов, обеспечивать устойчивость производств, решать экологические вопросы и др.). Активная политика стимулирования развития экономики на региональном уровне останется предметом внимания очень небольшого числа региональных управленческих команд-энтузиастов, что в конечном счете приведет к консервированию проблем зависимости от федерального бюджета.

Список источников

1. Гребенников В., Магомедов Р. Бюджетная самообеспеченность как проблема государственного программирования регионального развития // Экономика и математические методы. – 2019. – Т. 55, № 4. – С. 68–77. DOI: 10.31857/S042473880006774-0.
2. Гурвич Е.Т., Краснопева Н.А. Анализ взаимосвязи доходов и расходов российских региональных бюджетов // Вопросы экономики. – 2020. – № 2. – С. 5–29. DOI: 10.32609/0042-8736-2020-2-5-29.
3. Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. – 2016. – Т. 11, № 6. – С. 170–191.
4. Ермаков В.В. Оценка воздействия межбюджетных трансфертов на социально-экономическое развитие регионов // Экономика и математические методы. – 2017. – Т. 53, № 3. – С. 18–37.
5. Ермакова Ю.С. Налоговый потенциал в системе бюджетного федерализма и стимулирования регионального развития // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2017. – № 11 (341). – С. 1305–1320. DOI: 10.24891/fa.10.11.1305.
6. Ершов Ю.С. Межрегиональная дифференциация, регионы-доноры и регионы-реципиенты: многообразие оценок и выводов // Регион: экономика и социология. – 2019. – № 1 (101). – С. 3–22.
7. Крейндель В. Диагностика доминирующего режима бюджетной политики субъектов Российской Федерации // Экономическая политика. – 2008. – № 1. – С. 141–151.
8. Малкина М. Эффективность системы межбюджетного выравнивания в России // Общество и экономика. – 2014. – № 2-3. – С. 118–134.
9. Михайлова А.А., Климанов В.В., Сафина А.И. Влияние межбюджетных трансфертов на экономический рост и структуру региональной экономики // Вопросы экономики. – 2018. – № 1. – С. 91–103. DOI: 10.32609/0042-8736-2018-1-91-103.
10. Тимушев Е.Н. Доходы, гранты и фискальные стимулы: оценка и причины эффектов децентрализации бюджетной системы РФ // Вопросы экономики. – 2018. – № 1. – С. 71–90. DOI: 10.32609/0042-8736-2018-1-71-90.
11. Тимушев Е.Н. Способы совершенствования механизмов предоставления трансфертов в бюджетной системе РФ // ЭКО. – 2016. – № 7 (505). – С. 139–151.
12. Хугаева М.О. Совершенствование межбюджетных отношений в России // Экономическая политика. – 2014. – № 4. – С. 146–152.
13. Юшков А.О. Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт // Вопросы экономики. – 2016. – № 2. – С. 94–110. DOI: 10.32609/0042-8736-2016-2-94-110.
14. Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И. Дотационные регионы России: сценарии увеличения бюджетных доходов // Вопросы экономики. – 2018. – № 12. – С. 46–65. DOI: 10.32609/0042-8736-2018-12-46-65.
15. Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 2016. – № 10. – С. 49–64. DOI: 10.32609/0042-8736-2016-10-49-64.

Информация об авторе

Калинин Алексей Михайлович (Россия, Москва), – кандидат экономических наук, руководитель практики государственного консалтинга ООО «Бизнес решения»/SBS (115432, Москва, Проектируемый проезд 4062, 6, стр. 2); доцент департамента прикладной экономики факультета экономических наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (101000, Москва, ул. Мясницкая, 20). E-mail: kalinin_a@mail.ru.

DOI: 10.15372/REG20210102

Region: Economics & Sociology, 2021, No. 1 (109), p. 47–71

A.M. Kalinin

REGIONAL BUDGET REVENUES: STRUCTURE AND INCENTIVES TO INCREASE

The paper considers internal (local) and transfer revenues of regional budgets. The goal is to assess policies to raise budget revenues that are based on regional economic development or transfer mobilization and their appeal to the regions. By contrasting the revenue structures and volumes in 2012 and 2018 at comparable prices, we show that transfer funding had reduced for most Russian regions. We assume the condition for increasing transfer earnings to be the region's economic success or the promise of such.

As far as internal revenues are concerned, the article demonstrates how weak the connection is between their dynamics and regional economic development. The growth of earnings from personal income tax is the only effect significant for the Russian region. State property remains valid as a revenue source only for a limited number of regions.

Currently, regions have almost no alternatives to growing their income base, which is also based on economic development. However, the low return on efforts leads to the region being less active at developing its economy. A solution to the problem should be sought in improving the relationship between the economy's state and regional incomes in the form of incentive deductions from generated federal tax revenues.

Keywords: fiscal federalism; intergovernmental transfers; tax base

For citation: *Kalinin, A.M.* (2021). Dokhody regionalnykh byudzhetov: struktura i stimuly k uvelicheniyu [Regional budget revenues: structure and incentives to increase]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 1 (109), 47–71. DOI: 10.15372/REG20210102.

References

1. *Grebennikov, V. & R. Magomedov.* (2019). Byudzhtnaya samoobespechennost kak problema gosudarstvennogo programmirovaniya regionalnogo razvitiya [Budgetary self-sufficiency as a problem of the governmental programming of regional development]. *Ekonomika i matematicheskie metody* [Economics and Mathematical Methods], Vol. 55, No. 4, 68–77. DOI: 10.31857/S042473880006774-0.
2. *Gurvich, E.T. & N.A. Krasnopeeva.* (2020). Analiz vzaimosvyazi dokhodov i raskhodov rossiyskikh regionalnykh byudzhetov [Analysis of tax-spend nexus for Russian regional budgets]. *Voprosy ekonomiki* [Problems of Economics], 2, 5–29. DOI: 10.32609/0042-8736-2020-2-5-29.
3. *Deryugin, A.N.* (2016). Vyravnivanie regionov: sokhranyayutsya li stimuly k razvitiyu? [Regional equalization: are there incentives to development?]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], Vol. 11, No. 6, 170–191.
4. *Yermakov, V.V.* (2017). Otsenka vozdeystviya mezhbyudzhethnykh transfertov na sotsialno-ekonomicheskoe razvitie regionov [Estimates of the impact of inter-budgetary government grants on regional development in the Russian Federation]. *Ekonomika i matematicheskie metody* [Economics and Mathematical Methods], Vol. 53, No. 3, 18–37.
5. *Ermakova, Yu.S.* (2017). Nalogovyy potentsial v sisteme byudzhethnogo federalizma i stimulirovaniya regionalnogo razvitiya [Tax capacity in the system of fiscal federalism and promotion of regional development]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya* [Financial Analytics: Science and Experience], 11 (341), 1305–1320. DOI: 10.24891/fa.10.11.1305.
6. *Ershov, Yu.S.* (2019). Mezhhregionalnaya differentsiatsiya, regiony-donory i regiony-retsipienty: mnogoobrazie otsenok i vyvodov [Interregional differentiation, donor and recipient regions: a variety of estimates and conclusions]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 1 (101), 3–22.
7. *Kreindel, V.* (2008). Diagnostika dominiruyushchego rezhima byudzhethnoy politiki subyektov Rossiyskoy Federatsii [Diagnostics of the dominating regime of the subjects of Russian Federation budget policy]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 1, 141–151.
8. *Malkina, M.* (2014). Effektivnost sistemy mezhbyudzhethnogo vyravnivaniya v Rossii [Effectiveness of interbudgetary equalization system in Russia]. *Obshchestvo i ekonomika* [Society and Economy], 2-3, 118–134.
9. *Mikhaylova, A.A., V.V. Klimanov & A.I. Safina.* (2018). Vliyaniye mezhbyudzhethnykh transfertov na ekonomicheskii rost i strukturu regionalnoy ekonomiki [The impact of intergovernmental fiscal transfers on economic growth and the structure

of the regional economy]. *Voprosy ekonomiki* [Problems of Economics], 1, 91–103. DOI: 10.32609/0042-8736-2018-1-91-103.

10. *Timushev, E.N.* (2018). Dokhody, granty i fiskalnye stimuly: otsenka i prichiny effektivov detsentralizatsii byudzhethnoy sistemy RF [Revenues, grants, and fiscal incentives – evaluation and the causes of decentralization effects in the budgetary system of Russia]. *Voprosy ekonomiki* [Problems of Economics], 1, 71–90. DOI: 10.32609/0042-8736-2018-1-71-90.

11. *Timushev, E.N.* (2016). Sposoby sovershenstvovaniya mekhanizmov predstavleniya transfertov v byudzhethnoy sisteme RF [Ways of improvement of transfer granting in the budgetary system of the Russian Federation]. *EKO Vserossiyskiy ekonomicheskoy zhurnal* [ECO], 7 (505), 139–151.

12. *Khugaeva, M.O.* (2014). Sovershenstvovanie mezhybyudzhethnykh otnosheniy v Rossii [Improvement of inter-budgetary relations in Russia]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 4, 146–152.

13. *Yushkov, A.O.* (2016). Byudzhethnaya detsentralizatsiya i regionalnyy ekonomicheskoy rost: teoriya, empirika, rossiyskiy opyt [Fiscal decentralization and regional economic growth: theory, empirical studies, and Russian experience]. *Voprosy ekonomiki* [Problems of Economics], 2, 94–110. DOI: 10.32609/0042-8736-2016-2-94-110.

14. *Yushkov, A.O., N.Yu. Oding & L.I. Savulkin.* (2018). Dotatsionnye regiony Rossii: stsenarii uvelicheniya byudzhethnykh dokhodov [Transfer-dependent regions of Russia: scenarios for increasing the budget revenues]. *Voprosy ekonomiki* [Problems of Economics], 12, 46–65. DOI: 10.32609/0042-8736-2018-12-46-65.

15. *Yushkov, A.O., N.Yu. Oding & L.I. Savulkin.* (2016). Rol subventsiy v rossiyskoy sisteme byudzhethnogo federalizma [The role of subventions in Russian fiscal federalism]. *Voprosy ekonomiki* [Problems of Economics], 10, 49–64. DOI: 10.32609/0042-8736-2016-10-49-64.

Information about the author

Kalinin, Alexey Mikhaylovich (Moscow, Russia) – Candidate of Sciences (Economics), Director of State Consulting Practice at SBS Consulting, Ltd. (6, bld. 2, Proektiruemyy proezd No. 4062, Moscow, 115432, Russia); Associate Professor at the Department of Applied Economics, Faculty of Economic Sciences, National Research University Higher School of Economics (20, Myasnitkaya st., Moscow, 101000, Russia). E-mail: kalinin_a@mail.ru.

Поступила в редколлегию 17.06.2020.

После доработки 14.09.2020.

Принята к публикации 16.09.2020.

© Калинин А.М., 2021