

ЖЕСТКИЕ БЮДЖЕТНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПРОБЛЕМАТИКА РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ

Бухарский В.В., Лавров А.М.¹

Аннотация

Цель настоящего исследования – анализ теоретических основ концепции «жестких» бюджетных ограничений и ее применимости к городам Российской Федерации. Выдвинуты следующие исследовательские гипотезы: (1) региональные органы власти России склонны к нестабильности в части единых налоговых нормативов отчисления в городские округа; (2) указанная нестабильность является критерием «жесткости» бюджетных ограничений, который влияет на заинтересованность местных властей (городов) в развитии «подчиненных» территорий; (3) местные бюджеты в России имеют сравнительно низкую налоговую автономию. Для проверки предложенных гипотез в разрезе субъектов РФ за период 2010–2018 гг. были собраны и проанализированы единые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты городских округов; составлен индекс волатильности указанных нормативов, который затем был проанализирован на наличие статистических связей с основными показателями развития малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) в регионах. Наши наблюдения показали, что в контексте бюджетного устройства стран ОЭСР местный уровень власти в России имеет сравнительно низкую налоговую автономию, а региональные органы власти нестабильны в части рассматриваемых нормативов, что в целом не соответствует концепции «жестких» бюджетных ограничений. Предположение о статистической связи «жесткости» бюджетных ограничений, выраженной через индекс волатильности нормативов, и названной заинтересованности местных властей (городов), сформированной в виде показателей развития МСП, не подтвердилось, однако это не отменяет необходимости внесения изменений в систему межбюджетных отношений России, предложенных в настоящей работе на средне- и долгосрочную перспективу.

¹ Бухарский Владислав Витальевич – советник директора Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ, аспирант Национального исследовательского университета Высшая школа экономики. Адрес: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: bukharsky@nifi.ru
Лавров Алексей Михайлович – кандидат географических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе, Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики. Адрес: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru

Ключевые слова: бюджетная децентрализация; бюджетные ограничения; межбюджетные отношения; субнациональные органы власти; местное самоуправление.

Введение

Сопоставление «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений в исследованиях последних десятилетий считается краеугольным камнем теорий бюджетного федерализма, актуальных в том числе и для Российской Федерации. Вполне очевидно, что подобный интерес к указанным концепциям связан с общемировыми тенденциями бюджетной децентрализации и повышением значимости органов местного самоуправления. Так, начиная с 1985 г. и по настоящее время все государства – члены Совета Европы (47 стран, включая Россию в 1996 г.) подписали Европейскую хартию местного самоуправления, в соответствии с которой местные органы власти стран должны были получить административную, финансовую и политическую независимость (European Charter of Local Self-Government, 1985). В исследованиях явление бюджетной децентрализации получило название «молчаливой революции» (Ivanyna & Shah, 2014), а экономические выгоды такой децентрализации, как показали исследования, напрямую зависят от качества ее реализации (Blöchliger & Akgun, 2018).

Необходимость децентрализации обуславливается не только целями повышения эффективности общественного сектора экономики, улучшения качества локальных общественных услуг, а также частных услуг, предоставляемых общественным образом (Oates, 2005), но и созданием условий, способствующих появлению стимулов субнациональных правительств к поддержке экономики на своих территориях в целях ускорения экономического роста (Martinez-Vazquez & McNab, 2003).

В настоящем исследовании мы уделяем внимание концепции «жестких» бюджетных ограничений, которая может быть рассмотрена в качестве универсального для всех уровней критерия «оптимальности» (де)централизации управления общественными финансами. В соответствии с данной концепцией действующие механизмы будут ограничивать возможность и заинтересованность субнациональных органов власти в подрыве финансовой дисциплины (см.: Лавров, 2019).

Применительно к Российской Федерации основной интерес к концепции «жестких» бюджетных ограничений наблюдался в период активных бюджетных реформ (конец 1990-х и начало 2000-х гг.). Так, на примере анализа ситуации в 1996–1998 гг. Журавской и другими отмечался слабый уровень бюджетных стимулов муниципальных органов власти, что определяется «захватом власти» на региональном уровне, «мягкими» бюджетными ограничениями регионов и политической неспособностью региональных властей взять на себя обязательства не экспроприировать муниципалитеты (Журавская и др., 2002). По мнению Синельникова-Мурyleва и других, существуют основания предполагать наличие проблемы «мягких» бюджетных ограничений российских региональных властей

на протяжении всего периода существования постсоветской России. В частности, в 1999–2000 гг. такие предпосылки существовали из-за отсутствия закрепленной в федеральном законодательстве схемы взаимоотношений между федеральным и региональными бюджетами, в результате чего межбюджетные трансферты распределялись дискреционным образом (см.: Синельников-Мурылев и др., 2006 г.).

В 2010-х гг. широкую огласку получила проблема субнационального долга, которая в ряде исследований рассматривалась через призму рисков возникновения «мягких» бюджетных ограничений, свидетельствующих о необходимости создания в России институциональных условий для развития реальной децентрализации бюджетной системы с повышением ответственности региональных и местных органов власти за результаты проводимой ими бюджетной политики (см.: Лавров и Домбровский, 2016). Как показано в исследованиях, повышение степени «жесткости» бюджетных ограничений может выступать в качестве меры по преодолению сложившегося долгового кризиса в субъектах РФ (см.: Бухарский и др., 2017), а также через систему межбюджетных трансфертов, являющуюся недостаточно эффективной в настоящее время, способствовать повышению стимулов территориальных органов власти в наращивании собственных бюджетных доходов (см.: Бухарский и Лавров, 2017).

Как можно заметить из вышеизложенного, концепция «жестких» бюджетных ограничений может иметь множество критериев, однако в эмпирической части настоящего исследования мы остановились на одном из них – единых нормативах отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты городских округов. Выбранный подход отражает не только новизну данного исследования в затрагиваемой тематике, но и делает акцент на городах, бюджеты которых в сравнении с другими типами муниципалитетов в большей степени формируются за счет собственных налоговых поступлений и в меньшей степени зависят от межбюджетных трансфертов.

Рассматриваемые нормативы достаточно автономно устанавливаются органами власти субъектов РФ, что дает повод для формулировки первой гипотезы исследования: (1) региональные органы власти России склонны к нестабильности в части единых налоговых нормативов отчисления в городские округа. В качестве критерия «жесткости» бюджетных ограничений в исследовании предложен индекс волатильности указанных налоговых нормативов в субъектах РФ за период 2010–2018 гг., который способен отразить склонность к нестабильности и ее дифференциацию для региональных органов власти в России.

По нашей второй гипотезе (2) указанная нестабильность в части единых налоговых нормативов отчисления в городские округа оказывает влияние на развитие предпринимательской активности в субъектах РФ, так как именно местные власти в значительной степени заинтересованы в развитии МСП, которое сконцентрировано преимущественно в городах и может рассматриваться в качестве индикатора их усилий и самостоятельности. Достаточной самостоятельности субнационального уровня в концепциях

бюджетного федерализма в целом и «жестких» бюджетных ограничений в частности отведена одна из ключевых позиций, поэтому третья гипотеза исследования сформулирована следующим образом: (3) местные бюджеты в России имеют сравнительно низкую налоговую автономию.

Теоретические основы «жестких» бюджетных ограничений

Децентрализация и бюджетный федерализм

В 1998 г. для Российской Федерации в силу вступил подписанный ранее Договор № 122 Европейской хартии местного самоуправления, в соответствии с которым местные органы власти страны должны были получить финансовую самостоятельность, что прямо предполагало формирование в стране децентрализованной бюджетной системы, в основе которой лежит теорема Оутса (Oates, 1972). В соответствии с данной теоремой часть полномочий должна быть передана субнациональным органам власти, поскольку подобное делегирование сопровождается появлением ряда преимуществ в бюджетном устройстве государства: (1) более эффективное управление на местах (потребитель находится ближе к органам власти, которые его обслуживают); (2) соблюдение национальных стандартов услуг, скорректированных на специфику местных предпочтений и разнообразие потребностей; (3) наложение на субнациональные правительства ответственности через миграционные и избирательные процессы; (4) расширение возможностей в инновациях и экспериментировании в предоставлении услуг; (5) рост выгодной для государства в целом фискальной конкуренции с другими территориальными единицами.

В процессе децентрализации между уровнями власти возникают межбюджетные отношения, которые описываются и объясняются теорией фискального (бюджетного) федерализма. В научной литературе выделяются следующие его принципы:

- Принцип субсидиарности, подразумевающий, что предоставление товаров и услуг должно осуществляться на самом низком уровне: это позволяет такому положению наиболее точно соответствовать предпочтениям людей (см. об этом: Boadway & Shah, 2009; Oates, 1999).
- Принцип соответствия. В случаях, когда потребление или использование конкретного товара или услуги ограничено границами конкретной юрисдикции, их предоставление должно быть передано субнациональному правительству, границы которого определяются границами пространственной выгоды (или областями рынка), связанными с этим товаром или услугой (см.: Oates, 1972).
- Эффект масштаба, достигающийся перемещением обеспечения услуг на более высокий уровень власти с целью удешевления их производства (там же).
- Принцип фискальной эквивалентности, который подразумевает, что каждый уровень правительства должен финансировать свои назначенные функции за счет средств, которые он собирает сам (Olson, 1969).

- Принцип налогообложения выгод: субнациональные правительства должны полагаться на те налоги, уплачиваемые домашними хозяйствами и предприятиями, которые тесно увязаны с общественными услугами, которые получают налогоплательщики (Oates & Schwab, 1988).

Результаты эмпирических исследований показывают, что взаимосвязь экономического роста (в том числе регионального) и бюджетной децентрализации достаточно противоречива², однако выгоды такой децентрализации напрямую зависят от качества ее реализации (Blöchliger & Akgun, 2018). Согласно ранним теориям бюджетного федерализма, федеральный бюджет должен иметь большую доходную и меньшую расходную автономию, а субнациональный бюджет – наоборот³. В результате этого возникает «вертикальный» бюджетный дисбаланс, который в совокупности с «горизонтальным» дисбалансом⁴ компенсируется системой межбюджетных трансфертов (см.: Shah, 1991). В исследованиях используются как более простые показатели измерения бюджетной децентрализации, например, доля субнационального уровня в расходах или доходах страны (см., например: Kim et al., 2013), или более сложные, такие как «покупательная способность» субнациональных бюджетов, состоящая также из множества других факторов (Bach et al., 2009).

Расстановка приоритетов: собственные доходы или трансферты?

Описанная выше ситуация приводит к правомерному возникновению вопроса о соотношении роли собственных налоговых доходов и межбюджетных трансфертов в наполнении субнациональных бюджетов. В рабочих материалах ОЭСР о бюджетном федерализме преимущества преобладания собственных налоговых поступлений сводятся к следующим положениям (Blöchliger & Kim, 2016).

Во-первых, наличие собственных налоговых поступлений обеспечивает автономию и самостоятельность, благодаря чему избиратели и государственные органы юрисдикций имеют возможность выбирать направления расходования средств. Особую важность подобная автономия представляет для тех стран, в которых территориальная дифференциация предпочтений населения достаточно высокая. Бюджетные трансферты с более высокого уровня, как правило, не дают подобной свободы действий, особенно когда они являются целевыми.

Во-вторых, наличие собственных налоговых доходов делает субцентральные правительства более подотчетными перед своими избирателями,

² Единого мнения о взаимосвязи между экономическим ростом и децентрализацией нет, несмотря на то внимание, которое она получила в литературе. Есть много исследований, которые находят доказательств для положительной (Iimi, 2005), отрицательной (Davoodi & Zou, 1998) связи или вовсе ее отсутствия (Asatryan & Feld, 2015).

³ В соответствии с теориями бюджетного федерализма Первого поколения, субнациональные власти должны иметь высокую расходную автономию, но низкую налоговую самостоятельность. Аргумент в пользу централизации доходов состоит в том, что если бы нижние уровни власти имели налоговую автономию, то в силу межтерриториальной конкуренции за рабочую силу и капитал последовало бы повсеместное снижение налоговых ставок, и это бы негативно отразилось на национальной экономике.

⁴ «Горизонтальный» дисбаланс возникает в результате территориальной разнородности в способностях финансировать расходные полномочия.

что преобразует политическую систему страны в более демократичную. Субцентральные органы власти вынуждены обосновывать доходные источники и обсуждать с населением планируемые расходы. Если реалии не соответствуют предпочтениям населения, то избиратели примут свое решение на выборах. Вовлечение граждан в бюджетно-политический процесс прослеживается более выразительно, когда субцентральные власти имеют собственные источники доходов.

В-третьих, наличие собственных источников доходов у территориальных органов власти может способствовать общей мобилизации дополнительных налоговых поступлений по всей стране. Располагая собственными доходами, субцентральные власти стремятся наиболее эффективно использовать эти ресурсы, что является стимулирующим элементом улучшения налоговых усилий и эффективного сбора налогов.

В-четвертых, собственные налоговые поступления субцентрального уровня выполняют роль наиболее «жестких» бюджетных ограничений, что делает бюджетно-налоговую политику территориальных властей более ответственной. В свою очередь, межбюджетные трансферты, при высокой субъективной составляющей в методиках распределения, способны смягчить эти бюджетные ограничения и привести к «эффекту липучки»⁵.

В-пятых, как правило, при распределении трансфертов из центрального бюджета значительное влияние оказывает политический фактор, в результате которого финансовые средства получают определенные группы юрисдикций без объективных на то причин. Децентрализованные налоговые системы также могут быть подвержены искажению по политическим мотивам, но на практике это встречается гораздо реже.

Из отмеченных выше пунктов проблема «смягчения» бюджетных ограничений, относящаяся к межбюджетным трансфертам, является ключевой. Эта проблема в 1979 г. на примере исследования государственных предприятий в странах с переходной экономикой впервые была описана Корнаи (Kornai, 1979). Незрелость рыночной среды ведет к ошибочной оценке деятельности компаний, дискредитирует механизм отбора лучших (через поощрение) и худших (через отсеивание) организаций, не стимулирует бизнес к совершенствованию деятельности через поиск эффективных стратегий (Maskin, 1999). Позже указанная проблема была рассмотрена и на примере субнациональных органов власти. В ситуации экономического стресса и в условиях «мягких» бюджетных ограничений региональные власти могут ожидать, что центральное правительство выделит им дополнительные ресурсы, в результате чего кредиторы предполагают, что существует вероятность спасения, и субнациональный долг продолжает расти (OECD, 2016).

Проблема «мягких» бюджетных ограничений продолжает быть актуальной и на сегодняшний день, в том числе по ряду гипотез, в которых при распределении трансфертов могут значительную роль играть: (1) размер субнациональной юрисдикции (*too-big-to-fail*), которая, скорее всего, будет

⁵ Тенденция к менее ответственному расходованию трансфертов в сравнении с доходами от собственных источников.

спасена, потому что негативные внешние эффекты от субнационального дефолта затронут слишком много людей (Wildasin, 1997); (2) значимость субнационального правительства в финансировании таких политически и социально важных отраслей, как здравоохранение и образование (too-sensitive-to-fail), которые являются приоритетными на национальном уровне (Bordignon & Turati, 2009); (3) низкий доходный потенциал отдельных субнациональных юрисдикций (too-weak-to-fail), для которых центральное правительство оказывает финансовую помощь на постоянной основе (см.: Ahrend et al., 2013); (4) политическое влияние субнациональных властей (political clout of sub-central governments), благодаря которому вероятность получения финансовой помощи возрастает (см.: Rodden, 2002).

«Федерализм, сохраняющий рынок» как панацея

Описанные выше проблемы сводятся к тому, что чем больше объем передаваемых трансфертов, тем проблема «мягких» бюджетных ограничений может встречаться чаще, что делает более предпочтительным повышение собственной налоговой автономии субнациональных органов власти. В то же время смена правил игры в налоговых нормативах скажется гораздо болезненнее, поэтому стабильность и «жесткость» бюджетных ограничений в данном случае являются ключевыми элементами эффективной децентрализованной бюджетной системы.

В теоретической литературе «жесткие» бюджетные ограничения⁶ рассматриваются как часть концепции «федерализм, сохраняющий рынок» (market-preserving federalism), относящейся ко Второму поколению теорий бюджетного (фискального) федерализма. В этой концепции объединяются сильные субнациональные правительства с федеральным правительством, обеспечивающим общенациональные свободные рынки и свободную мобильность факторов, товаров и услуг (Weingast, 2009; Qian & Weingast, 1997; Weingast, 1995). Субнациональные власти не имеют доступа к помощи центрального правительства в случае плохих местных «проектов» или чрезмерных долгов. Согласно Вейнгасту, «федерализм, сохраняющий рынок» должен соответствовать следующему набору из пяти условий (Weingast, 1997; Weingast, 2009):

- должна существовать иерархия правительств с четко определенным кругом полномочий (например, между национальными и субнациональными правительствами), при этом каждое правительство автономно в пределах своей сферы полномочий;
- субнациональные правительства имеют основную власть в области проведения экономической и бюджетной политики в пределах своей юрисдикции;
- национальное правительство имеет полномочия контролировать общий рынок и обеспечивать мобильность товаров и факторов;

⁶ Под «жесткими» бюджетными ограничениями предполагают фиксирование в национальном законодательстве обязательных для исполнения финансовых норм и правил, устанавливающих ограничения на величину долга, расходы, привлечение заимствований субнациональными властями, а также механизмов контроля за финансовой дисциплиной субнациональных властей.

- распределение доходов между правительствами ограничено, а при заимствованиях субнациональные органы власти сталкиваются с «жесткими» бюджетными ограничениями;
- распределение полномочий и ответственности имеет институционализованный, гарантированный и устойчивый характер, поэтому федеральное правительство не может изменять распределение в одностороннем порядке или под давлением местных правительств.

Теория явно подчеркивает навязывание федеральным правительством «жестких» бюджетных ограничений субнациональным правительствам, однако не описывает этот механизм до конца. Роден и другие исследователи предполагают, что хорошо развитая рыночная экономика сама по себе может способствовать «жестким» бюджетным ограничениям, однако в развивающихся странах и странах с переходной экономикой не существует развитой системы кредитных рынков, и в этом случае требуется введение законодательных ограничений (фискальных правил) на сбалансированность субнациональных бюджетов (Rodden et al., 2003).

Теорию «федерализма, сохраняющего рынок» принято соотносить с китайской моделью федерализма, которая начала реализовываться в рамках экономических реформ конца 1970-х гг. Концепция данной модели федерализма заключалась в том, что провинции устанавливали договорные соглашения в области налоговой политики. При этом перечень налогов и уровень ставок устанавливался центром. Условия указанных соглашений были закреплены на пять лет, что создавало уверенность региональных органов власти в том, что прирост налоговых доходов, вызванный экономическим ростом, не будет изъят в вышестоящий бюджет. Таким образом это создавало высокие стимулы для проведения эффективной бюджетной политики и привлечения инвестиций региональными властями (Chen & Wu, 2008).

«Федерализм песочных часов»: смещение акцента на муниципальный уровень

В 1995 г. Куршене заметил, что федеральное правительство Канады финансирует социальные программы в муниципалитетах, минуя региональные власти: это приводит к тому, что региональный уровень становится «зажатой серединой песочных часов разделения властей» (Courchene, 2004). Причину подобного повышенного интереса к муниципалитетам Куршене увидел в новом экономическом укладе, а именно в глобализации и информационной революции знаний в мире. Появление глобальных городов, которые становятся новыми конкурентными драйверами экономики страны в международном контексте, а также переход от экономики ресурсной к экономике инновационной, главным фактором формирования и развития которой является человеческий капитал, становится основанием для увеличения бюджетных расходов на социальную сферу и образование, ответственность за которые возложена на власти местного уровня.

Бодвей и Догерти также рассматривают глобализацию как новый вызов современному многоуровневому устройству государств, в рамках которого требуется пересмотреть автономию доходно-расходных полномо-

чий местного уровня власти (Boadway & Dougherty, 2018). По мнению этих авторов, крупные города имеют ключевое значение для экономического роста и инноваций, поэтому следует уделить первоочередное внимание созданию механизмов финансирования, обеспечивающих муниципалитетам возможность действовать свободно, реализовывая важные инфраструктурные программы и местные услуги в поддержку наукоемкой экономической деятельности.

Подобные процессы в структуре межбюджетных отношений привели к появлению новой формы бюджетного федерализма – «федерализма песочных часов», в которой большое значение приобрели муниципальные образования и в особенности города как субнациональные административно-территориальные единицы с собственными бюджетными полномочиями. Примером проявления данной тенденции может служить ввод в действие в Австралии на местном уровне служб здравоохранения и социального обеспечения, финансируемых из федерального бюджета, а также совместно финансируемых индивидуальных систем социального страхования (Eccleston & Krever, 2017). В унитарной республике Парагвай в качестве промежуточного уровня правительства были созданы департаменты (Departamento), наделенные политической, административной и юридической автономией, однако в меньшей степени, чем центральное правительство и муниципалитеты (OECD, 2018). Многоуровневое управление Швеции также иногда сравнивают с «песочными часами», поскольку оно сочетает в себе высокодецентрализованную систему предоставления социальных услуг с относительно централизованной системой стратегического планирования и регионального развития (McCallion, 2007).

МСП как индикатор автономии субнациональных органов власти

Как было указано выше, каждый уровень правительства должен быть автономен в пределах своей сферы полномочий, а субнациональным правительствам необходимо иметь основную власть в области проведения экономической и бюджетной политики в пределах своей юрисдикции. В исследованиях автономии субнациональных органов власти традиционно делается упор на местные собственные источники доходов правительства для финансирования децентрализованных бюджетов (см., например: Weingast, 1995), в том числе на показатели налоговых доходов, ставка и база которых полностью или частично регулировалась на субнациональном уровне (Kim et al., 2013). Тем не менее, независимо от государственного устройства стран мира, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства входит преимущественно в компетенции местных властей (Clark et al., 2010). Именно у субнациональных органов власти наибольшие стимулы развивать малое и среднее предпринимательство, поскольку соответствующие налоговые поступления адресованы в местные бюджеты. Это означает, что индикаторы развития предпринимательства могут отражать усилия и мотивацию соответствующих органов власти муниципальных образований по привлечению инвестиционных ресурсов и созданию благоприятных условий для развития бизнеса. В свою очередь,

в исследованиях также отмечается, что малый бизнес, как правило, ощущает на себе нейтральное внимание со стороны федеральных органов власти, но со стороны местных властей могут наблюдаться проявления бюрократии и усиление административного давления (см.: Polischuk, 2001). Неудачи в создании более благоприятных условий для малого бизнеса объясняются в исследованиях рядом причин, в том числе недостатками системы межбюджетных отношений (Shleifer, 1997).

Во избежание подобного негативного эффекта на практике, необходима реализация ряда институциональных преобразований, но помимо этого важна и стабильность. Вместе с тем отмечается, что при исследовании предпринимательской активности в регионах необходим учет ряда институциональных и иных факторов (Барина и др., 2018), среди них: доступность человеческого капитала (Fritsch & Storey, 2014), уровень экономического развития (Reynolds et al., 1994), агломерационные эффекты (Fujita et al., 2001), структура экономики (Dobryanskaya & Turkisch, 2010). Оценки предпринимательской активности в исследованиях рассматриваются через отношение числа малых (включая микро) предприятий в регионе к численности экономически активного населения в нем, что согласуется со статической концепцией предпринимательской активности (Барина и др., 2018; Verheul et al., 2002). Эмпирические исследования подтверждают роль политики местных властей для развития предпринимательской активности на территории, при которой их фискальная и политическая автономия также имеют определенное значение (см.: Smith, 2010).

Изучение проблемы «жестких» бюджетных ограничений в России

Субнациональные бюджеты в России: ключевые особенности

Международные сравнения показывают, что, несмотря на наличие в 2000-х гг. снижения доли собственных (налоговых и неналоговых) доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете Российской Федерации, степень их децентрализации в Российской Федерации превышает соответствующий средний уровень федеративных стран – членов ОЭСР и БРИКС (Лавров, Домбровский, 2016). При этом по доле межбюджетных трансфертов в доходах субнациональных бюджетов доходов Российская Федерация уступает усредненным значениям отмеченных групп стран, что ставит под сомнение распространенное мнение о чрезмерно высокой интенсивности выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ. В то же время следует отметить, что на современном этапе по степени «налоговой автономии» субфедеральных органов власти Российская Федерация уступает большинству стран. Так, если доля налоговых доходов, ставка и база которых полностью или частично регулировалась на субнациональном уровне, в Российской Федерации в 2013 г. составляла 50,8%, то в среднем по странам ОЭСР – 77,6% (для регионов). Однако формально доля субнациональных бюджетов в налоговых поступлениях Российской Федерации составляет 44,1% (среди стран ОЭСР выше только в Ка-

наде – 50,6%), при том, что в среднем по странам ОЭСР данный показатель равен 28,2% (см. Таблицу 1).

Таблица 1

Децентрализация налоговых поступлений в странах ОЭСР и Российской Федерации

| | Доля бюджетного уровня в налоговых доходах государства, 2016 г. | | | Доля налоговых доходов, ставка и база которых полностью или частично регулировалась на субнациональном уровне, 2014 г. | |
|--------------|---|-------------------------|--------------------------|--|--------------------------|
| | Национальный уровень | Региональный уровень | Муниципальный уровень | Региональный уровень | Муниципальный уровень |
| ОЭСР | 84,8 | 17,4 | 10,8 | 77,6 | 81,0 |
| ОЭСР (ФГ) | 74,8 | 17,4 | 7,9 | 77,6 | 84,2 |
| ОЭСР (УГ) | 88,2 | - | 11,8 | - | 77,7 |
| Россия | 55,9 | 38,5 | 5,6 | 50,8* | |

* См.: Лавров, Домбровский, 2016.

Источник: Составлена по данным OECD Database.

Уровень местных бюджетов в странах ОЭСР также отличается большей автономностью: его доля в налоговых доходах государства составляет 10,8%, а уровень самостоятельности регулирования ставок и налоговых баз – 81,0%, тогда как в Российской Федерации значимость местных бюджетов в налоговых поступлениях практически в два раза ниже.

Говоря о самостоятельности местных бюджетов для Российской Федерации, следует выделять два их ключевых типа: муниципальные районы и городские округа. По данным за 2018 г. доля собственных доходов (налоговых и неналоговых доходов) в совокупных бюджетных доходах муниципальных районов в целом по стране составила лишь 25% при аналогичном показателе в 40,7% для городских округов. Это свидетельствует о большей автономии или самостоятельности именно городов, особенно крупных: среднее значение доли собственных доходов в совокупных доходах бюджетов городов с населением свыше 100 тыс. населения в 2018 г. составило 54,1%, а городов-миллионников – 61,3%. Приведенные цифры означают, что волатильность нормативов налоговых отчислений, определяемых самостоятельно со стороны каждого субъекта РФ по отношению к муниципальным образованиям, скажется наиболее негативно именно для городов. Кроме того, как показано на Рисунке 1, при нестабильной и незначительной автономии муниципальных районов доля собственных доходов в бюджетах городских округов за период 2010–2018 гг. только снизилась, при этом количество субъектов РФ, для которых этот показатель превышал 50%, сократилось с 55 до 11.

Рисунок 1

Показатели автономии бюджетов городских округов и муниципальных районов в Российской Федерации, 2010–2018 гг.



Источник: Составлено по данным Казначейства России.

В настоящее время перечень налогов, отчисления от которых могут быть переданы на местный уровень с уровня субъекта РФ, обозначен в ст. 56 Бюджетного кодекса РФ:

- налог на прибыль организаций;
- налог на доходы физических лиц (НДФЛ);
- налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых;
- налог на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых);
- налог на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов;
- сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты);
- сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам);
- сбор за пользование объектами животного мира;
- налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в том числе минимального налога;
- единый сельскохозяйственный налог (исключен в актуальной версии статьи);
- государственная пошлина и другие (в том числе акцизы).

Указанные налоговые доходы могут быть переданы полностью или частично органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующие местные бюджеты в порядке, предусмотренном статьей 58 БК РФ. В ней предусмотрена возможность устанавливать единые нормативы отчислений в местные бюджеты от приведенных налогов, а также указана необходимость в передаче на муниципальный уровень налога на доходы физических лиц не менее 15% в виде единых и (или) дополнительных нормативов. Обязательство введения единых налоговых нормативов свидетельствует о наиболее «жестком» административном регламенте, необходимом для создания эффективной бюджетной децентрализации, однако искажение правил в случае ключевого для местных бюджетов налога (в 2018 г. доля НДФЛ в налоговых доходах местных бюджетов составила 64,1%) может «смягчить» общие требования. На деле так и происходит: в большинстве субъектов РФ помимо единых применяются дифференцированные нормативы отчислений НДФЛ, и чаще всего это происходит в форме замещения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципального образования.

Оценка стабильности нормативов налоговых отчислений в городские округа по субъектам РФ

Указав на введение в регионе единых нормативов налоговых отчислений как наиболее «жесткое» и эффективное бюджетное ограничение, в нашем исследовании мы обращаем внимание на то, что субъекты РФ располагают возможностью ежегодно переустанавливать или отменять их, а значит, склонны вести себя нестабильно.

Для анализа такой нестабильности в НИФИ Минфина России была сформирована опросная таблица в соответствии со статьей 56 БК РФ о практике передачи налоговых доходов в бюджеты городских округов и муниципальных районов за период 2010–2018 гг., которая была отправлена для заполнения в финансовые органы субъектов РФ. На этапе предварительного анализа сводной таблицы по субъектам РФ было решено исключить муниципальные районы из оценки в силу индивидуальных особенностей распределения налоговых нормативов по поселениям, а также не включать часть НДФЛ и акцизы, распределяемые по дифференцированному принципу. Между тем следует указать, что в большинстве субъектов РФ (в тех из них, где не применялась дифференциация налогов по городским сельским поселениям) размер норматива налоговых отчислений по аналогичным налогам в бюджеты городских округов был ниже в сравнении с муниципальными районами. Из перечня оценки были также исключены субъекты РФ (14), которые не включали в соответствующие нормативно-правовые акты (НПА) использование единых нормативов отчислений, в том числе по ключевому налогу НДФЛ.

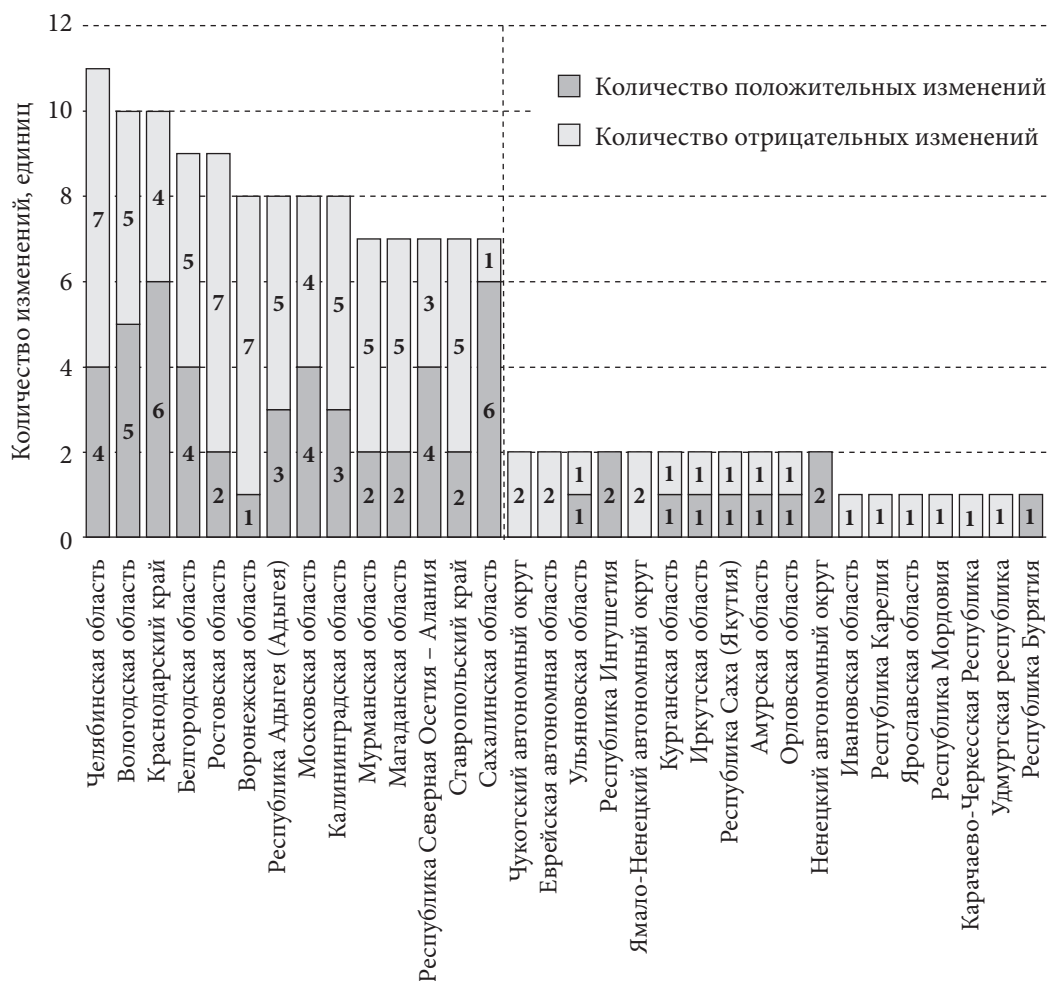
Результаты предварительного анализа волатильности налоговых нормативов в бюджеты городских округов показывают, что в целом по охватываемому перечню субъектов РФ за период 2010–2018 гг. было осуществлено 312 изменений, из них 178 (57%) – это изменения в сторону сокращения или

исключения налоговых нормативов, по результатам которых есть основания полагать, что со стороны органов власти субъектов РФ в отношении городов не только отсутствует стабильность, но и параллельно растут ограничения в их налоговой автономии.

Наименее стабильными субъектами РФ в части налоговых нормативов оказались, например, Челябинская, Вологодская области и Краснодарский край – у каждого по 10 и более изменений за период 2010–2018 гг. Более стабильными оказались Ивановская, Ярославская области, республики Карелия, Мордовия, Бурятия, а также Карачаево-Черкесская и Удмуртская республики – в перечисленных субъектах РФ количество изменений не превышает одного (рис. 2).

Рисунок 2

Регионы с наибольшим/наименьшим количеством изменений нормативов налоговых отчислений в бюджеты городских округов за период 2010–2018 гг.



Источник: Составлен по данным НПА субъектов РФ.

Вместе с тем следует указать, что набор налоговых отчислений в городские округа в зависимости от субъекта РФ в 2010–2018 гг. также варьировался. Наиболее широкий набор был представлен, например, в Челябинской области (8 видов нормативов), Республике Алтай (8), Чувашской Республике (7), Воронежской и Ростовской областях (по 7) и Алтайском крае (6). В то же время в Республике Карелия, Кабардино-Балкарской Республике и Тамбовской области был установлен только налоговый норматив по НДФЛ. Помимо НДФЛ, в большей степени также являются распространенными нормативы налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, транспортного налога и в меньшей степени – налога на имущество и прибыль организаций и др.

Тем не менее по итогам 2018 г. НДФЛ занимал более 50% налоговых и неналоговых доходов бюджетов городских округов в целом по стране – это означает, что широкий набор налогов не свидетельствует в полной мере об автономии городских округов, но высокий норматив отчислений по НДФЛ – может. В 2010 г. средний норматив единых отчислений в городские округа по НДФЛ среди субъектов РФ составлял 13,8%, который затем вырос в 2013 г. до уровня 17,3%, но к 2018 г. вновь снизился до 13,3%. Наиболее высокие ставки отчислений НДФЛ в тот или иной период устанавливались в Республике Алтай (50% – 2010 г.), Республике Адыгея (40% – до 2012 г.), Республике Саха (50% – 2013–2014 г.), Чукотском автономном округе (40,5% – до 2012 г.), республиках Мордовия и Дагестан (40% – до 2013 г.). В ряде субъектов РФ норматив отчисления НДФЛ сводился к нулю, однако в целом наименьшие максимальные нормативы были, например, в Самарской области и Хабаровском крае (максимальный размер норматива не превышал 0,3 и 5% соответственно).

Из вышеизложенного следует, что субъекты РФ не имеют единой архитектуры налоговых отчислений в местные бюджеты, в частности для городских округов. Это, с одной стороны, является элементом их субнациональной автономии, но с другой, не ограничивает их в волатильности, а для исследователя усложняет задачу оценки «жесткости» нормативов. Мы находим целесообразным решить эту задачу через построение индекса волатильности налоговых нормативов в результате балльной оценки по следующим этапам:

- Выставление баллов: 1 балл ставился, если норматив на текущий год равен значению за прошлый год; 2 – если норматив сократился или был отменен; 0,5 – если в текущем году последовало увеличение норматива. Выставление баллов производилось для каждого вида налога отдельно.
- Суммирование баллов: суммирование баллов по каждому виду налогов за 2010–2018 гг. и нахождение единого средневзвешенного значения итоговой оценки по субъекту РФ. В качестве весов использовались объемы соответствующих видов налогов по городским округам субъекта РФ, накопленные за 2010–2018 гг.
- Нормирование баллов: использование минимаксного метода нормирования оценки, в результате которого субъекты РФ с наиболее волатильными нормативами получили значения, стремящиеся к 1, а наименее волатильные – к 0.

Группировка субъектов РФ по рассчитанному индексу волатильности нормативов представлена в Таблице 2. Максимальное значение индекса волатильности соответствует Новгородской области, а минимальное – Архангельской области. Несмотря на то, что в Новгородской области было всего лишь три изменения в нормативах, данный субъект РФ входит в группу регионов с высокой волатильностью. Позиция данного региона объясняется двукратным снижением размера норматива по ключевому налогу НДФЛ в период 2010–2018 гг. В свою очередь, в Архангельской области наблюдалось пять изменений (три положительных и два отрицательных), однако два из них были повышающими применительно к НДФЛ (с 15 до 20% в итоге), что характеризует политику нормативов региона по отношению к городским округам как наиболее благоприятную.

Таблица 2

Группировка субъектов РФ по индексу нормативов налоговых отчислений в городские округа в 2010–2018 гг.

| Индекс волатильности | Субъекты РФ (в порядке снижения индекса волатильности) |
|---|---|
| Высокий (индекс более 0,680 / более 10,00 баллов) | Новгородская область, Белгородская область, Чукотский автономный округ, Забайкальский край, Тамбовская область, Воронежская область, Свердловская область, Ивановская область, Мурманская область, Чувашская Республика – Чувашия, Ханты-Мансийский автономный округ, Пермский край, Республика Коми, Саратовская область, Республика Карелия, Псковская область, Владимирская область, Республика Тыва, Еврейская автономная область, Ярославская область, Ульяновская область, Республика Ингушетия |
| Средний (индекс от 0,475 до 0,680 / от 9,40 до 10,00 баллов) | Республика Алтай, Республика Мордовия, Республика Калмыкия, Вологодская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Дагестан, Алтайский край, Волгоградская область, Республика Адыгея (Адыгея), Карачаево-Черкесская Республика, Магаданская область, Пензенская область, Удмуртская республика, Курганская область, Московская область, Курская область, Омская область, Костромская область, Самарская область, Смоленская область, Челябинская область, Калининградская область, Краснодарский край, Кировская область |
| Низкий (индекс менее 0,475 / менее 9,40 баллов) | Республика Северная Осетия – Алания, Оренбургская область, Калужская область, Иркутская область, Камчатский край, Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Брянская область, Ставропольский край, Новосибирская область, Кабардино-Балкарская Республика, Нижегородская область, Республика Бурятия, Ростовская область, Сахалинская область, Тульская область, Хабаровский край, Амурская область, Орловская область, Ненецкий автономный округ, Ленинградская область, Архангельская область |

Источник: Составлена на основе расчетов авторов.

Влияние стабильности нормативов на предпринимательскую активность

Высокий уровень предпринимательской активности может являться не просто индикатором усилий местных властей в развитии территорий, но и служить конкурентным преимуществом экономики всей страны. Как следует из доклада Минэкономразвития России, предпринимательская активность, выраженная как отношение числа действующих предприятий к численности занятых, выше в регионах с крупными агломерациями

и высокой долей горожан, из чего справедливо следует, что основная часть малого и среднего бизнеса сосредоточена в наиболее комфортной для него городской среде (Доклад Минэкономразвития России, 2017). Учитывая данный факт, мы приравниваем уровень развития предпринимательской деятельности в регионе к показателям их городов⁷ и исходим из того, что соответствующее изменение нормативов отчислений от региональных и федеральных налоговых в городские округа сказывается наиболее негативно на развитии малого и среднего бизнеса в регионе.

Набор показателей, характеризующий МСП в регионах России, представлен Росстатом в разделе «Институциональные преобразования в экономике» в подразделах «Малые предприятия» и «Средние предприятия». Среди таких показателей также целесообразно рассматривать оборот розничной торговли, поскольку эта сфера деятельности во многом формируется за счет малого бизнеса. Сравнение значения индекса волатильности налоговых нормативов и переведенных в удельные значения индикаторов развития МСП в субъектах РФ свидетельствует об отсутствии значительной связи (табл. 3), в том числе по динамическим параметрам (табл. 4).

Таблица 3

Коэффициенты корреляции индекса волатильности нормативов отчислений в городские округа и показателей развития предпринимательской активности по субъектам РФ в 2018 г.

| Показатели развития малого и среднего бизнеса в субъектах РФ | По всем субъектам РФ | За исключением нефтегазовых и высокودотационных субъектов РФ |
|--|----------------------|--|
| Количество предприятий малого бизнеса на 1 тыс. населения, занятого в экономике субъектов РФ, единиц | -0,056 | 0,017 |
| Соотношение средней численности работников на малых предприятиях к численности занятых в экономике субъектов РФ, % | -0,145 | -0,056 |
| Оборот предприятий малого бизнеса на душу населения субъектов РФ, руб. на человека | -0,070 | -0,042 |
| Инвестиции в основной капитал на душу населения субъектов РФ (по предприятиям малого бизнеса) | 0,014 | 0,015 |
| Соотношение объема инвестиций в основной капитал по предприятиям малого бизнеса к совокупному объему инвестиций в основной капитал субъектов РФ, % | 0,122 | 0,149 |
| Оборот предприятий среднего бизнеса на душу населения субъектов РФ, руб. на человека | -0,084 | -0,269 |
| Оборот розничной торговли на душу населения, руб. на человека | -0,200 | -0,184 |

Источник: Расчеты авторов.

⁷ Оценка статистических показателей малого и среднего бизнеса в Российской Федерации в разрезе муниципальных образований не производится.

Таблица 4

**Коэффициенты корреляции индекса волатильности
нормативов отчислений в городские округа с динамикой
показателей развития предпринимательской активности
по субъектам РФ в 2011–2018 гг.**

| Показатели развития малого и среднего бизнеса в субъектах РФ | По всем субъектам РФ | За исключением нефтегазовых и высокودотационных субъектов РФ |
|--|----------------------|--|
| Количество предприятий малого бизнеса на 1 тыс. населения, занятого в экономике субъектов РФ (2018 г. к 2011 г.) | -0,002 | 0,096 |
| Соотношение средней численности работников на малых предприятиях к численности занятых в экономике субъектов РФ, % (2018 г. к 2011 г.) | -0,054 | -0,145 |
| Оборот предприятий малого бизнеса на душу населения субъектов РФ, руб. на человека (2018 г. к 2011 г.) | 0,064 | 0,073 |
| Инвестиции в основной капитал на душу населения субъектов РФ (по предприятиям малого бизнеса) (2018 г. к 2011 г.) | -0,155 | -0,258 |
| Соотношение объема инвестиций в основной капитал по предприятиям малого бизнеса к совокупному объему инвестиций в основной капитал субъектов РФ, % (2018 г. к 2011 г.) | -0,166 | -0,190 |
| Оборот предприятий среднего бизнеса на душу населения субъектов РФ, руб. на человека (2018 г. к 2011 г.) | 0,021 | -0,123 |

Источник: Расчеты авторов.

Большинство показателей развития МСП имеют слабые отрицательные значения коэффициентов корреляции, которые не превосходят по модулю 0,200 (соответствует связи между индексом волатильности нормативов отчислений в городские округа и оборота розничной торговли на душу населения).

Очевидно полагать, что рассматриваемый нами критерий «жесткости» бюджетных ограничений не детерминирует развитие предпринимательской деятельности в регионе из-за наличия ряда других важных факторов. Как отмечается в исследовании В.А. Бариновой, С.П. Земцова и Ю.В. Царева (2018, с. 6), моделирование предпринимательской активности является нетривиальной задачей, и ее комплексная модель, учитывающая весь набор факторов, пока не разработана. Обратимся к данной модели для проверки наших предположений (нестабильность в части единых налоговых нормативов отчисления в городские округа оказывает влияние на развитие предпринимательской активности в субъектах РФ) (там же, с. 13). Эта модель учитывает базовые факторы предпринимательской активности, представленные в виде контрольных переменных: доступность человеческого капитала (уровень безработицы); уровень экономического развития (валовый

региональный продукт (ВРП) к численности населения), агломерационные эффекты (плотность населения и доля городского населения) и особенности структуры экономики (доля добывающей промышленности в ВРП).

В качестве тестируемых переменных авторы исследовали институциональные факторы, которые в нашем случае будут заменены на «жесткость» бюджетных ограничений, значимость местных бюджетов и налоговую самостоятельность городов. Мы также поддерживаем позицию, что для выявления факторов развития предпринимательства статическая концепция, то есть рассматривающая наличие предпринимателей на рынке в текущий момент, более адекватна, чем динамическая, которая рассматривает возникновение фирм. Основным тестируемым нами параметр, индекс волатильности, представлен в виде итоговой стационарной величины за 2010–2018 гг., поэтому в исследовании мы переходим от базовой модели панельных данных к модели анализа кросс-секционных данных, то есть показателям субъектов Российской Федерации на последнюю отчетную дату. Для минимизации разброса рассматриваемых параметров в модели предлагается учитывать их в логарифмированном виде. Исходя из теоретических положений, за главный индикатор предпринимательской активности и независимую переменную принят показатель числа малых (включая микро) предприятий в регионе в расчете на 1 тыс. экономически активного населения (рабочей силы) субъектов Российской Федерации. Кроме того, дополнительно учтены параметры децентрализации (доля в собственных доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ собственных доходов местных бюджетов) и автономии (доля собственных доходов в бюджетах городских округов субъекта Российской Федерации) местных бюджетов. Таким образом, предполагаемая модель выглядит следующим образом⁸:

$$\ln EA_i = \text{const} + \alpha_1 \ln Unempl_i + \alpha_2 \ln POPdensity_i + \alpha_3 \ln Citizens_i + \alpha_4 \ln ExtractIND_i + \alpha_5 \ln GRP_i + \alpha_6 \ln TestVariables_i \quad (1),$$

где: i – субъект РФ; EA – предпринимательская активность; $Unempl$ – доступность трудовых ресурсов для предпринимательства (уровень безработицы); GRP – уровень регионального развития (ВРП на душу населения); $POPdensity$ – агломерационные эффекты, связанные с концентрацией экономической активности (плотность населения); $citizens$ – агломерационные эффекты, связанные с концентрацией и диверсификацией экономической активности (уровень урбанизации); $extractIND$ – особенности структуры экономики регионов (доля добывающей промышленности); $TestVariables$ – исследуемые (тестируемые) переменные. В Таблице 5 приведено описание переменных и источников данных.

⁸ В сравнении с оригинальной моделью в представленной модели не учтен показатель объема доступных рынков, поскольку он оценивался на основе авторской методики; результаты оценки не были обнаружены в открытом доступе.

Таблица 5

Описание переменных эконометрического анализа

| Фактор | Переменная | Индикатор | Источник данных |
|---|-------------|--|---|
| <i>Зависимая переменная</i> | | | |
| Предпринимательская активность | EA | Число малых (включая микро) предприятий в регионе в расчете на 1 тыс. экономически активного населения (рабочей силы) субъектов РФ | Расчеты авторов по данным Росстата на 2018 г. |
| <i>Контрольные переменные</i> | | | |
| Доступность человеческого капитала | Unempl | Уровень безработицы по методологии Международной организации труда (МОТ) в среднем за год, % | Росстат, 2018 |
| Уровень экономического развития | GRP | ВРП (с учетом межрегионального индекса цен) к численности населения, руб./человека | Росстат, 2017 |
| Агломерационные эффекты | POPdensity | Плотность населения, человек на 1 км ² | Росстат, 2018 |
| | Citizens | Удельный вес городского населения в общей численности населения, % | Росстат, 2018 |
| Особенности структуры экономики | ExtractIND | Доля добывающей промышленности в ВРП, % | Росстат, 2017 |
| <i>Тестируемые переменные (TestVariables)</i> | | | |
| «Жесткость» бюджетных ограничений | Volatility | Индекс волатильности нормативов отчислений от региональных и федеральных налогов в городские округа по субъектам РФ | Оценка авторов за период 2010–2018 гг. на основе запрошенных данных, доступных также в НПА субъектов РФ |
| Значимость местных бюджетов (уровень децентрализации) | Localbudget | Доля в собственных доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ собственных доходов местных бюджетов | Росказна, 2018 |
| Налоговая самостоятельность городов (автономия) | Citybudget | Доля собственных доходов в бюджетах городских округов субъекта РФ | Росказна, 2018 |

Источник: Составлена авторами.

Корреляционная матрица рассматриваемых переменных не показала весьма значительных коэффициентов зависимости (более 0,8), что свидетельствует об отсутствии мультиколлинеарности (Таблица 6). Однако, как следует заметить, значения коэффициентов корреляции в ряде случаев вызывают сомнения при рассмотрении полной выборки субъектов РФ (например, предпринимательская активность и уровень экономического развития показали обратную зависимость). Исключение нефтегазодобывающих и высокودотационных субъектов РФ из выборки позволило «стабилизировать» коэффициенты, а также сформировать итоговую выборку для исследования в модели.

Таблица 6

Корреляционная матрица по всем субъектам РФ (левая нижняя часть), а также за исключением нефтегазодобывающих и высокودотационных субъектов РФ (правая верхняя часть)

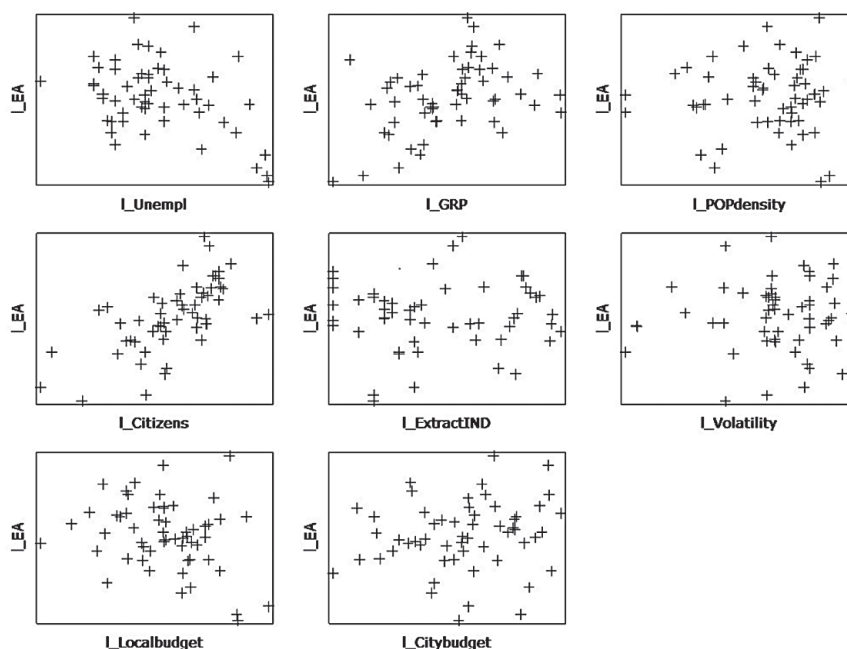
| | EA | Unempl | GRP | POPdensity | Citizens | ExtractIND | Volatility | Localbudget | Citybudget |
|-------------|--------|--------|--------|------------|----------|------------|------------|-------------|------------|
| EA | 1,000 | -0,349 | 0,264 | 0,018 | 0,571 | -0,026 | 0,031 | -0,205 | 0,178 |
| Unempl | -0,434 | 1,000 | -0,271 | -0,242 | -0,355 | 0,121 | -0,004 | 0,298 | 0,046 |
| GRP | -0,092 | -0,162 | 1,000 | -0,190 | 0,478 | 0,717 | 0,052 | -0,581 | -0,009 |
| POPdensity | -0,063 | 0,204 | -0,235 | 1,000 | -0,105 | -0,345 | 0,000 | 0,325 | 0,074 |
| Citizens | 0,523 | -0,517 | 0,280 | -0,163 | 1,000 | 0,203 | 0,071 | -0,359 | 0,097 |
| ExtractIND | -0,136 | -0,092 | 0,770 | -0,380 | 0,307 | 1,000 | 0,057 | -0,484 | -0,092 |
| Volatility | -0,062 | 0,040 | -0,114 | 0,025 | -0,011 | 0,002 | 1,000 | -0,035 | -0,235 |
| Localbudget | -0,085 | 0,343 | -0,603 | 0,235 | -0,511 | -0,614 | 0,053 | 1,000 | 0,211 |
| Citybudget | 0,164 | 0,184 | 0,174 | 0,187 | 0,091 | -0,057 | -0,305 | -0,012 | 1,000 |

Источник: Расчеты авторов.

Диаграммы рассеивания логарифмированных переменных, наряду с корреляционной матрицей, также демонстрируют более прослеживаемую связь предпринимательской активности с доступностью человеческого капитала, уровнем экономического развития, агломерационными эффектами, но не подтверждают ее в остальных случаях (Рисунок 3).

Рисунок 3

Диаграммы рассеивания исследуемых переменных



Источник: Расчеты авторов.

В ходе эконометрического анализа мы использовали оценки МНК упомянутых факторов предпринимательской деятельности в субъектах Российской Федерации на основе четырех моделей. Модель 1 является базовой, и в ней оценены только контрольные переменные: значения коэффициентов получились правдоподобными с экономической точки зрения, однако только переменная доли городского населения оказалась значима на уровне p -value в 1%. Оставшиеся модели 2–4 содержат последовательно включенные исследуемые факторы «жесткости» бюджетных ограничений, значимость местных бюджетов и налоговой самостоятельности городов. При включении указанных параметров коэффициенты соответствующих переменных не оказались значимы, при этом основные критерии качества моделей не свидетельствуют об их оптимизации: R_{adj}^2 снизился, а информационный критерий Акаике увеличивался (Таблица 7). Приведенные результаты анализа модели свидетельствуют о том, что в рамках нашего исследования упомянутые факторы не нашли подтверждения статистической связи с предпринимательской активностью в субъектах РФ.

Таблица 7

**Результаты оценки факторов предпринимательской
активности в субъектах РФ (n=52)
(использован метод наименьших квадратов – МНК)**

| Зависимая переменная I_EA | Модель 1 | Модель 2 | Модель 3 | Модель 4 |
|----------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| const | -3,200 (2,475) | -3,129 (2,552) | -2,645 (3,146) | -2,758 (3,153) |
| I_Unempl | -0,1865 (0,1709) | -0,1906 (0,1772) | -0,1845 (0,1804) | -0,1908 (0,1808) |
| I_GRP | 0,1197 (0,1761) | 0,1152 (0,1797) | 0,09912 (0,1913) | 0,07675 (0,1931) |
| I_POPdensity | 0,03068 (0,03658) | 0,02692 (0,03847) | 0,02827 (0,03919) | 0,02527 (0,03938) |
| I_Citizens | 1,216*** (0,3023) | 1,220*** (0,3167) | 1,213*** (0,3210) | 1,174*** (0,3242) |
| I_ExtractIND | -0,003625 (0,02892) | -0,004522 (0,02976) | -0,005489 (0,03029) | -0,008075 (0,03046) |
| <i>Исследуемые факторы</i> | | | | |
| I_Volatility | - | 0,01364 (0,08621) | 0,01161 (0,08744) | 0,02452 (0,08866) |
| I_Localbudget | - | - | -0,08605 (0,3203) | -0,2013 (0,3438) |
| I_Citybudget | - | - | - | 0,2546 (0,2735) |

| Зависимая переменная I_EA | Модель 1 | Модель 2 | Модель 3 | Модель 4 |
|---------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| <i>Критерии качества модели</i> | | | | |
| R_{adj}^2 | 0,4031 | 0,3913 | 0,3785 | 0,3766 |
| кр. Акаике | 16,9238 | 19,5262 | 21,4410 | 22,4029 |

Примечания: В скобках указаны стандартные ошибки;

* значимость на 10-процентном уровне;

** значимость на 5-процентном уровне;

*** значимость на 1-процентном уровне.

Источник: Расчеты авторов.

Отсутствие статистической связи может быть связано как с технической основой выбранного подхода, так и со смысловой стороной рассматриваемого вопроса. Так, следует предположить, что местные бюджеты и города в частности в настоящее время имеют настолько низкую налоговую автономию (лишь 5,6% налоговых поступлений консолидированного бюджета России), что колебания в части нормативов отчислений со стороны региональных властей пока не способны каким-либо образом значительно влиять на поведение местных властей. В данном исследовании мы обращались к городам как к типу муниципальных образований с наименьшей зависимостью от межбюджетных трансфертов и сравнительно высокой налоговой самостоятельностью, однако важен и другой фактор – расходная и административная автономия, оценка которой требует проведения отдельного исследования.

Объяснением того, что исследуемые стимулы не были обнаружены, могут также являться слаборазвитые политические институты, в которых местные власти не несут ответственность за принимаемые решения (Boadway & Shah 2007); система межбюджетных отношений в данном случае может только содействовать развитию мотивации местных властей, но не полностью ее регламентировать.

Отсутствие подтверждения гипотезы не свидетельствует об ее опровержении, а требует применения в дальнейшем более продвинутых статистических методов исследования. Прежде всего, следует четко формализовать базовые факторы предпринимательской активности и уложить их в комплексную модель, которая затем позволит тестировать исследуемые переменные.

Следует указать, что формат ведения статистических данных в Российской Федерации не предполагает их сбор в отдельных городах – это усложняет оценку индивидуальных эффектов, которые могут быть размыты в случае обобщенного подхода. Также очевидно, что часть МСП находится вне городов, однако формализация и оценка нормативов по муниципальным районам, включающим городские и сельские поселения, достаточно непрозрачна и сложна. В настоящее время субъекты РФ также имеют различающиеся методики распределения трансфертов для муниципальных образований, которые, вероятнее всего, также часто подвергались корректировке за рассматриваемый период.

Выводы и рекомендации

Гипотеза об отсутствии «жестких» бюджетных ограничений, продемонстрированная в эмпирической части настоящего исследования на примере нормативов отчислений в городские округа, нашла свое подтверждение, показав, что региональные власти Российской Федерации склонны к нестабильности. В частности, такая нестабильность по единым нормативам привела к снижению налоговой самостоятельности городских округов в ряде субъектов РФ. В контексте представленных теорий и роста глобальной экономической конкуренции подобные тенденции к снижению роли городов могут негативно отразиться на экономическом развитии всей страны.

Одной из основных компетенций местных властей сегодня является формирование на своих территориях предпринимательского климата для развития малого и среднего бизнеса, который в ряде стран выполняет роль драйвера экономического роста. В наших эмпирических наблюдениях не были выявлены значительные и устойчивые связи развития предпринимательской активности и стабильности нормативов налоговых отчислений в городские округа. Это может быть связано как со слабым уровнем развития политических институтов, так и с низкой налоговой самостоятельностью местных бюджетов, доля которых в консолидированном бюджете Российской Федерации практически в два раза ниже, чем в среднем по странам ОЭСР.

Отсутствие выявленных связей в рассматриваемом контексте не уменьшает роль системы межбюджетных отношений России: как показывает теория, ее соответствие концепции «жестких» бюджетных ограничений позволило бы извлечь определенные выгоды и снизить возможность и заинтересованность субнациональных органов власти в подрыве финансовой дисциплины. Исходя из этой точки зрения, отечественная система межбюджетных отношений нуждается в определенных корректировках.

Характеристика субнациональных бюджетов Российской Федерации (местных бюджетов, в том числе) на фоне стран ОЭСР продемонстрировала сравнительно слабую автономию первых. Кроме того, в период 2010–2018 гг. в бюджетах городских округов Российской Федерации зафиксировано стабильное снижение доли собственных доходов. Из теоретической части работы следует, что наличие высокой доли трансфертов в наполнении субнациональных бюджетов влечет рост рисков смягчения бюджетных ограничений, а, в свою очередь, наличие собственных доходов (с высокой автономией в управлении) выступает более «жестким» критерием для бюджетных ограничений. В этой связи в России следует устранить недостаток самостоятельности муниципальных образований при регулировании налоговой базы, который в сочетании с «мягкими» бюджетными ограничениями при предоставлении межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов способствует снижению финансовой дисциплины местных властей.

В приведенной концепции «федерализма песочных часов» отдельное внимание отводится городам, которые становятся новыми конкурентны-

ми драйверами экономики страны и ее регионов на фоне глобализации. Согласно ее положениям, доходно-расходная автономия местного бюджетного уровня и в особенности городов в дальнейшем должна быть пересмотрена в сторону увеличения. На фоне российской действительности (сравнительно низкая автономия местных бюджетов и относительно пониженные нормативы отчислений в бюджеты городских округов) данное предложение актуально в полной мере, поэтому в консолидированных бюджетах субъектов РФ следует увеличить долю бюджетов муниципальных образований, в том числе с возможностью реализации подходов асимметричной децентрализации, согласно которой городские округа будут наиболее финансово самостоятельными по сравнению с другими типами муниципальных образований.

В данной работе единые нормативы налоговых отчислений рассматривались как наиболее «жесткое» и эффективное бюджетное ограничение, показательное в большей степени для городов, поскольку в их случае доля налоговых доходов в наполняемости бюджетов наиболее высокая. Далеко не все субъекты РФ в 2010–2018 гг. применяли такой формат децентрализации налоговых доходов, при этом оставшаяся их часть в той или иной мере использовала дифференцированный подход, что может являться негативным смягчающим фактором. Исходя из теоретических представлений, необходимо осуществлять передачу налоговых отчислений в местные бюджеты преимущественно на основе единых нормативов, стабильность которых должна быть гарантирована со стороны субъектов РФ как минимум на пять лет. Особое внимание на этот вопрос следует обратить группе субъектов РФ с высоким значением индекса волатильности (Таблица 2). Кроме того, также должна быть исключена возможность замены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченностью муниципальных образований дифференцированным нормативом НДФЛ.

Данная работа и рекомендации, с одной стороны, в большей мере соответствуют налоговым доходным источникам субнациональных бюджетов, однако, с другой стороны, в дальнейших исследованиях также было бы справедливо учитывать поступления межбюджетных трансфертов, которые, как указано в теоретической части исследования, смягчают бюджетные ограничения. Тем не менее, исходя из уже сложившихся представлений, на уровне субъектов РФ необходимо рассмотреть возможность повышения «жесткости» критериев выравнивания муниципальных образований, в частности, без сокращения дотаций в случае увеличения «собственных» доходов и без увеличения дотаций при снижении доходов.

Указанные рекомендации могут быть реализованы в среднесрочной перспективе, однако вероятно, что и они не позволят в полной мере решить комплексные проблемы «жесткости» бюджетных ограничений и слабой самостоятельности налоговой политики муниципальных образований, существующие в Российской Федерации. В этой связи также целесообразно рассмотреть возможности реформирования системы местного самоуправления и повышения ее налоговой автономии в долгосрочной перспективе.

Одной из перспективных идей в этой области может являться уход от действующей модели расщепления налоговых доходов по бюджетным уровням к принципу «один налог – один бюджетный уровень» (Лавров, 2019, с. 163). Этот принцип в полной мере соответствует условиям ограниченного распределения доходов между правительственными уровнями, указанным в модели «федерализм, сохраняющий рынок». В результате этого перехода зачисления от федеральных налогов будут поступать только в федеральный бюджет, от региональных налогов – в региональные бюджеты, от местных налогов – в местные бюджеты. Подход предусматривает более строгое разграничение доходных источников, в результате которого система распределения налоговых доходов может стать менее волатильной, что соответствует логике «жестких» бюджетных ограничений. Примером такого перехода может быть разделение налога на прибыль на федеральный и региональный налоги, налога на доходы физических лиц – на региональный и муниципальный (с дальнейшей перспективой включения федерального налога с прогрессивной ставкой), налога на имущество и земельного налога, взимаемых с юридических лиц, налогов на малый бизнес, торгового сбора – на региональный и муниципальный (по единой налоговой базе с ограничением максимальных и минимальных ставок и проработкой НПА в части исключения налоговой конкуренции).

Действующее бюджетное устройство местного самоуправления является весьма сложным и непрозрачным (четыре типа муниципальных образований) как во взаимоотношениях между собой, так и с вышестоящим региональным бюджетом. Для решения данной задачи необходимо создать предпосылки формирования и развития реального местного самоуправления на поселенческом уровне, которые могут состоять в его «разгосударствлении» (Лавров, 2019, с. 164). Данная идея предполагает передачу ряда полномочий на уровень субъекта РФ (в сфере дошкольного и школьного образования, здравоохранения и некоторые другие), реализацией которых будут заниматься территориальные органы, действующие в границах областных округов, при этом также совпадающих с современными границами городских округов, муниципальных районов и разномасштабных городских агломераций. Полномочия вновь сформированного местного самоуправления могут в перспективе включать деятельность по благоустройству, организации досуга, по поддержке организаций, оказывающих бюджетные услуги, а также по ряду других вопросов, выходящих из области государственного сектора. Основным источником наполнения таких местных бюджетов мог бы стать местный налог на доходы физических лиц, взимаемый по месту жительства. Подобная архитектура местного самоуправления в совокупности с отсутствием трансфертов в местные бюджеты и наложенными ограничениями на заимствования могли бы в более полной мере обеспечить «жесткость» бюджетных ограничений и автономию на местном бюджетном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. Баринова В.А., Земцов С.П., Царева Ю.В. Предпринимательство и институты: есть ли связь на региональном уровне в России? // Вопросы экономики. – 2018. – № 6. – С. 92–116.
2. Бухарский В.В., Ветрова Е.Ю., Лавров А.М. Корреляционный анализ долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации в 2005–2016 гг. // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2017. – № 6. – С. 9–25.
3. Бухарский В.В., Лавров А.М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2017. – № 1. – С. 9–21.
4. Доклад Минэкономразвития России «О достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы». – 2017. URL: http://economy.gov.ru/minec/resources/c5262b2b-2833-4be9-bcc9-c238574c5bda/report_msp.pdf (дата обращения: 01.08.2019).
5. Журавская Е., Макрушин А., Слинко И. Причины возникновения плохих бюджетных стимулов. – М.: ЦЭФИР, 2002. URL: <http://docplayer.ru/38931777-Prichiny-vozniknoveniya-plohih-byudzhethnyh-stimulov.html> (дата обращения: 01.03.2019).
6. Лавров А.М., Домбровский Е.А. Децентрализация бюджетных доходов: международные сравнения и российские перспективы // Финансы. – 2016. – № 5. – С. 16–27.
7. Лавров А.М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.) – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019.
8. Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Трунин И., Четвериков С., Виньо М. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. – М.: ИЭПП, 2006.
9. Ahrend R., Curto-Grau M., Vammalle C. Passing the Buck? Central and Sub-national Governments in Times of Fiscal Stress // OECD Regional Development Working Papers. 2013. No. 05. OECD Publishing, Paris.
10. Asatryan Z., Feld L. P. Revisiting the link between growth and federalism: A Bayesian model averaging approach // Journal of Comparative Economics. 2015. Vol. 43. No. 3. P. 772–781.
11. Bach S., Blöchliger H., Wallau D. The Spending Power of Sub-central Governments: A Pilot Study // OECD Economics Department Working Papers. 2009. No. 705. OECD Publishing.
12. Blöchliger H., Kim J. Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work. OECD Publishing, Paris. 2016.
13. Blöchliger H., Akgun A. Fiscal decentralisation and economic growth. In: Decentralisation and inclusive growth. OECD Publishing, Paris. 2018.
14. Boadway R., Dougherty S. Decentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. 2018. No. 21. OECD Publishing. Paris.

15. Boadway R., Shah A. The Principles of Intergovernmental Transfers. In: Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance. Cambridge University Press: Cambridge. 2009.
16. Boadway R., Shah A. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability Series. The World Bank. Washington D.C. 2007. P. 75–106.
17. Bordignon M., Turati G. Bailing out expectations and public health expenditure // *Journal of Health Economics*. 2009. No. 28. P. 305–321.
18. Chen C., Wu H. Fiscal structures and regional economic growth: evidence from China's fiscal contract system // *The journal of developing areas*. 2008. Vol. 41. No. 2, P. 119–135.
19. Clark G., Huxley J., Mountford D. Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies. Local Economic and Employment Development (LEED). OECD Publishing, Paris. 2010.
20. Courchene T. J. Hourglass Federalism, Policy Options (April). 2004. P. 12–17.
21. Davoodi H., Zou H. F. Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study // *Journal of Urban Economics*. 1998. Vol. 43. No. 2. P. 244–257.
22. Dobrynskaya V., Turkisch E. (2010). Economic diversification and the Dutch disease in Russia // *Post-Communist Economies*. 2010. Vol. 22. No. 3. P. 283–302.
23. Eccleston R., Krever R. The future of the Australian federation: intergovernmental financial relations amid growing fiscal pressures. In: Eccleston R, Krever R. *The Future of Federalism: Intergovernmental Financial Relations in an Age of Austerity*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK. 2017.
24. European Charter of Local Self-Government. 1985. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (дата обращения: 01.07.2019).
25. Fritsch M., Storey D. J. Entrepreneurship in a regional context: Historical roots, recent developments and future challenges // *Regional Studies*. 2014. Vol. 48. No. 6. P. 939–954.
26. Fujita M., Krugman P. R., Venables A. J. *The spatial economy: Cities, regions, and international trade*. MA: MIT Press, Cambridge. 2001.
27. Kim J., Lotz J., Blöchliger H. Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies. OECD Fiscal Federalism Studies. OECD Publishing, Paris. 2013.
28. Kornai J. Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems // *Econometrica*. 1979. Vol. 47. No. 4. P. 801–819.
29. Iimi A. Decentralization and economic growth revisited: An empirical note // *Journal of Urban Economics*. 2005. Vol. 57. No. 3. P. 449–461.
30. Ivanyna M., Shah A. How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. *Economics // The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*. 2014. No. 8 (2014-3). P. 1–61.
31. Martinez-Vazquez J., McNab R.M. Fiscal Decentralization and Economic Growth // *World Development*. 2003. No. 31. P. 1597–1616.
32. Maskin E. S. Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint // *American Economic Review*. 1999. Vol. 89. No. 2. P. 421–425.

33. McCallion M. S. Multi-Level Governance in Sweden? // *Regional & Federal Studies*. 2007. Vol. 17. No. 3. P. 335–351.
34. Oates W. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York. 1972.
35. Oates W. E., Schwab R. M. Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing? // *Journal of Public Economics*, Elsevier. 1988. Vol. 35. No. 3. P. 333–354.
36. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism // *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. 37. No. 3. P. 1120–1149.
37. Oates W. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism // *International Tax and Public Finance*. 2005. No. 12. P. 349–373.
38. OECD. Monitoring sub-central government debt: Trends, challenges and practices. In: Blöchliger H. and Kim J., *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*. Paris, OECD Publishing. 2016.
39. OECD Public Governance Reviews. Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance. Paris, OECD Publishing. 2018.
40. Olson M. The principle of “fiscal equivalence”: the division of responsibilities among different levels of government // *American Economic Review*. 1969. No. 59. P. 479–487.
41. Polischuk L. Small business in Russia: institutional environment // *Iris Working Paper*. 2001. No. 240. University of Maryland.
42. Qian Y., Weingast B.R. Federalism as a commitment to preserving market incentives // *Journal of Economic Perspectives*. 1997. Vol. 11. No. 4. P. 83–92.
43. Reynolds P., Storey D., Westhead P. Cross-national comparisons of the variation in new firm formation rates. *Regional Studies*. 1994. Vol. 28. No. 4. P. 443–456.
44. Rodden J., Gunnar S.E., Litvack J. *Fiscal Decentralization and Challenges of Hard Budget Constraints* // Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology. 2003. P. 1–31.
45. Rodden J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World // *American Journal of Political Science*. 2002. Vol. 46. No. 3. P. 670–687.
46. Shah A.A. *New Fiscal Federalism in Brazil*. Washington, DC: World Bank. Discussion Paper. 1991. No. 124.
47. Shleifer A. Government in Transition // *European Economic Review*. 1997. Vol. 41. P. 385–341.
48. Smith Heidi Jane M. *Fiscal Decentralization: Explaining Successful Local Economic Development in Latin America*. 2010. URL: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1726068> (дата обращения: 10. 08.2019).
49. Verheul I., Wennekers S., Audretsch D., Thurik R. An eclectic theory of entrepreneurship: Policies, institutions and culture. In: D. B. Audretsch, R. Thurik, I. Verheul, S. Wennekers (eds.). *Entrepreneurship: Determinants and policy in a European–US comparison*. Springer US. 2002. P. 11–81.
50. Weingast B. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth // *Journal of Law, Economics, and Organization*. 1995. Vol. 11. P. 1–31.

51. Weingast B.R. The political foundations of democracy and the rule of law // *American Political Science Review*. 1997. P. 245–263.
52. Weingast B.R. Second generation fiscal federalism: The Implication of fiscal Incentives // *Journal of Urban Economics*. 2009. Vol. 65. No. 3. P. 279–293.
53. Wildasin D.E. Externalities and Bailouts. Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations // *World Bank Policy Working Paper*. 1997. No. 1843.

HARD BUDGET CONSTRAINTS: THEORETICAL FOUNDATIONS AND PROBLEMS OF RUSSIAN CITIES

Vladislav V. Bukharsky

Advisor in Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, PhD-student of the Department, Financial Management in Public Sector, Faculty of Social Sciences, National Research University Higher School of Economics
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: bukcharsky@nifi.ru

Aleksey M. Lavrov

PhD (in Geography), Professor, Head of the Department of Financial Management in Public Sector, Faculty of Social Sciences, National Research University Higher School of Economics.
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru

Abstract

The purpose of this study is to analyze the theoretical foundations of the concept of “hard” budget constraints and its applicability to cities in the Russian Federation. To achieve this goal, the paper presents the key elements of the theory of budget decentralization, and also considers the following hypotheses: (1) regional authorities of Russia are prone to instability in terms of uniform tax standards for deductions to urban districts; (2) the indicated instability is a criterion of “hardness” of budgetary restrictions, which affects the interest of local authorities (cities) in the development of “subordinate” territories; (3) local budgets in Russia have relatively low tax autonomy. To test the proposed hypotheses in the context of the subjects of the Russian Federation for the period 2010–2018 unified standards for deductions from federal and regional taxes to the budgets of urban districts were collected and analyzed; a volatility index of the

specified standards was compiled, and then analyzed for the presence of statistical relationships with the main indicators of the development of small and medium-sized enterprises (SMEs) in the regions. Our observations have shown that in the context of the OECD countries' budget structure the local level of government in Russia has relatively low tax autonomy, and regional authorities are unstable in terms of the standards considered, which generally does not correspond to the concept of "hard" budget constraints. The hypothesis of a statistical relationship between the "hardness" of budget constraints expressed through the volatility index of standards and the indicated interest of local authorities (cities), expressed in the development of SMEs, has not been confirmed. But this does not eliminate the need to make changes to the system of inter-budgetary relations of Russia proposed in the current work in the medium and long term.

Keywords: fiscal decentralization; fiscal constraints; subnational governments; intergovernmental relations; subnational governments; local government.

Citation: Bukharskiy, V.V. & Lavrov, A.M. (2020). Zhestkiye byudzhetniye ogranicheniya: Teoreticheskiye osnovy i problematika rossiyskikh gorodov [Hard Budget Constraints: Theoretical Foundations and Problems of Russian Cities]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 7–40 (in Russian).

REFERENCES

1. Barinova, V. A., Zemtsov, S.P. & Tsareva, Y.V. (2018). Predprinimatelstvo i instituty: Est li svyaz na regionalnom urovne v Rossii? [Entrepreneurship and Institutions: Does the Relationship Exist at the Regional Level in Russia?]. *Voprosy Ekonomiki*, no 6, pp. 92–116.
2. Bukharskiy, V.V., Vetrova, E.Y. & Lavrov, A. M. (2017). Korrelyatsionniy analiz dolgovoy nagruzki na byudzhety subektov Rossiyskoy Federatsii v 2005–2016 gg [Correlation Analysis of the Debt Burden on the Budgets of the Russian Federation Subjects in 2005–2016]. *Financial Journal*, no 4, pp. 9–25.
3. Bukharskiy, V.V. & Lavrov, A.M. (2017). Otsenka vyravnivayushchego i stimuliruyushchego effektivov mezhbyudzhetnykh transfertov subektam RF [Impact Evaluation of the Equalizing and Stimulating Effects of Intergovernmental Transfers to the Subjects of the Russian Federation]. *Financial Journal*, no 1, pp. 9–21.
4. Zhuravskaya, E., Makrushin, A. & Slinko, I. (2002). *Prichiny vozniknoveniya plokhikh byudzhetnykh stimulov* [Causes of Bad Budget Incentives]. CEFIR. Available at: <http://docplayer.ru/38931777-Prichiny-vozniknoveniya-plokhikh-byudzhetnykh-stimulov.html> (accessed: 01 March, 2019).
5. Lavrov, A.M. & Dombrovsky, E.A. (2016). Detsentralizatsiya byudzhetnykh dokhodov: mezhdunarodnye sravneniya i rossiiskie perspektivy [Decentralization of Budget Revenues: International Comparisons and Russian Prospects]. *Finansy*, no 5, pp. 16–27.
6. Lavrov, A.M. (2019). *Logika i perspektivy byudzhetnykh reform v Rossii: v poiskakh «optimal'noi detsentralizatsii»*. *Tsikl publikatsii i dokumentov (1998–2019 gg.)* [The Logic and Prospects of Budget Reforms in Russia: in Search of «Optimal Decentralization». Series of Publications and Documents (1998–2019)]. Moscow: HSE.

7. Sinelnikov-Murylev, S., Kadochnikov, P., Trunin, I., Chetverikov, S. & Vinio, M. (2006). *Problema myagkikh byudzhetnykh ogranichenii rossiiskikh regional'nykh vlastei* [The Problem of Soft Budget Constraints of Russian Regional Governments]. Consortium for Economic Policy Research and Advice. Moscow: IET.
8. Ahrend, R., Curto-Grau, M. & Vammalle, C. (2013). Passing the Buck? Central and Sub-national Governments in Times of Fiscal Stress. *OECD Regional Development Working Papers*, no 05. OECD Publishing.
9. Asatryan, Z. & Feld, L. P. (2015). Revisiting the link between growth and federalism: A Bayesian model averaging approach. *Journal of Comparative Economics*, vol. 43, no 3, pp. 772–781.
10. Bach, S., Blöchliger, H., & Wallau, D. (2009). The Spending Power of Sub-central Governments: A Pilot Study. *OECD Economics Department Working Papers*, no 705. OECD Publishing.
11. Blöchliger, H. & Kim, J. (2016). *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*. Paris: OECD Publishing.
12. Blöchliger, H. & Akgun, A. (2018). *Fiscal Decentralisation and Economic Growth. Decentralisation and Inclusive Growth*. Paris: OECD Publishing.
13. Boadway, R. & Dougherty, S. (2018). Decentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, no 21. Paris: OECD Publishing.
14. Boadway, R. & Shah, A. (2009). The Principles of Intergovernmental Transfers. In: *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
15. Boadway, R. & Shah, A. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Public Sector Governance and Accountability Series. The World Bank: Washington D.C.
16. Bordignon, M. & Turati, G. (2009). Bailing out Expectations and Public Health Expenditure. *Journal of Health Economics*, no 28, pp. 305–321.
17. Chen, C. & Wu, H. (2008). Fiscal Structures and Regional Economic Growth: Evidence from China's Fiscal Contract System. *The Journal of Developing Areas*, vol. 41, no 2, pp. 119–135.
18. Clark, G., Huxley, J. & Mountford, D. (2010). *Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*. Local Economic and Employment Development (LEED). Paris: OECD Publishing.
19. Courchene, T.J. (2004). Hourglass Federalism. *Policy Options*, April, pp.12–17.
20. Davoodi, H. & Zou, H. F. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, vol. 43, no 2, pp. 244–257.
21. Dobrynskaya, V. & Turkisch, E. (2010). Economic Diversification and the Dutch Disease in Russia. *Post-Communist Economies*, vol. 22, no 3, pp. 283–302.
22. Eccleston, R. & Krever, R. (2017). The Future of the Australian Federation: Intergovernmental Financial Relations amid Growing Fiscal Pressures. In: *The Future of Federalism: Intergovernmental Financial Relations in an Age of Austerity*. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing.
23. Fritsch, M. & Storey, D.J. (2014). Entrepreneurship in a Regional Context: Historical Roots, Recent Developments and Future Challenges. *Regional Studies*, vol. 48, no 6, pp. 939–954.

24. Fujita, M., Krugman, P.R. & Venables, A.J. (2001). *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge, MA: MIT Press.
25. Kim, J., Lotz, J. & Blöchliger, H. (2013). *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*. OECD Fiscal Federalism Studies. Paris: OECD Publishing.
26. Kornai, J. (1979). Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems. *Econometrica*, vol. 47, no 4, pp. 801–819.
27. Iimi, A. (2005). Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note. *Journal of Urban Economics*, vol. 57, no 3, pp. 449–461.
28. Ivanyna, M. & Shah, A. (2014). How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. *Economics. The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, no 8 (2014-3), pp. 1–61.
29. Martinez-Vazquez, J. & McNab, R.M. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*, no 31, pp. 1597–1616.
30. Maskin, E. S. (1999). Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*, vol. 89, no 2, pp. 421–425.
31. McCallion, M. S. (2007). Multi-Level Governance in Sweden? *Regional & Federal Studies*, vol. 17, no 3, pp. 335–351.
32. Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
33. Oates, W. E. & Schwab, R. M. (1988). Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing? *Journal of Public Economics, Elsevier*, vol. 35, no 3, pp. 333–354.
34. Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, no 3, pp. 1120–1149.
35. Oates, W. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, no 12, pp. 349–373.
36. OECD (2016). Monitoring Sub-Central Government Debt: Trends, Challenges and Practices. In: H. Blöchliger, J. Kim. *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*. Paris: OECD Publishing.
37. OECD (2018). OECD Public Governance Reviews. *Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*. Paris: OECD Publishing.
38. Olson, M. (1969). The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, no 59, pp. 479–487.
39. Polischuk, L. (2001). *Small Business in Russia: Institutional Environment*. Iris Working Paper, No 240. University of Maryland.
40. Qian, Y. & Weingast, B. R. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, no 4, pp. 83–92.
41. Reynolds, P., Storey, D. & Westhead, P. (1994). Cross-National Comparisons of the Variation in New Firm Formation Rates. *Regional Studies*, vol. 28, no 4, pp. 443–456.
42. Rodden, J., Gunnar, S.E. & Litvack, J. (2003). *Fiscal Decentralization and Challenges of Hard Budget Constraints*. Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology.

43. Rodden, J. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, vol. 46, no 3, pp. 670–687.
44. Shah, A.A. (1991). *New Fiscal Federalism in Brazil*. Discussion Paper, No 124. Washington, DC: World Bank.
45. Shleifer, A. (1997). Government in Transition. *European Economic Review*, no 41, pp. 385–341.
46. Smith, Heidi Jane M. (2010). *Fiscal Decentralization: Explaining Successful Local Economic Development in Latin America*. Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1726068> (accessed: 10 August, 2019).
47. Verheul, I., Wennekers, S., Audretsch, D. & Thurik, R. (2002). An Eclectic Theory of Entrepreneurship: Policies, Institutions and Culture. In: D. B. Audretsch, R. Thurik, I. Verheul, S. Wennekers (eds.). *Entrepreneurship: Determinants and Policy in A European-US Comparison*. US: Springer.
48. Weingast, B. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth. *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 11, pp. 1–31.
49. Weingast, B.R. (1997). The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. *American Political Science Review*, pp. 245–263.
50. Weingast, B.R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implication of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, vol. 65, no 3, pp. 279–293.
51. Wildasin, D.E. (1997). *Externalities and Bailouts. Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*. World Bank Policy Working Paper, No 1843.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. European Charter of Local Self-Government (1985). Available at: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (accessed: 01 July, 2019).
2. Ministry of Economic Development of the Russian Federation (2017). O dostignutykh rezul'tatakh po uluchsheniyu uslovii vedeniya predprinimatel'skoi deyatel'nosti, razvitiyu malogo i srednego biznesa i podderzhke individual'noi predprinimatel'skoi initsiativy [On the Results Achieved in Improving the Conditions for Doing Business, Developing Small and Medium-Sized Businesses and Supporting Individual Entrepreneurial Initiatives]. Available at: http://economy.gov.ru/minec/resources/c5262b2b-2833-4be9-bcc9-c238574c5bda/report_msp.pdf (accessed: 01 August, 2019).