

УДК 336.13/2(470.13)
DOI 10.19110/1994-5655-2019-4-91-100

Е.Н. ТИМУШЕВ

ФИНАНСЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА РЕСПУБЛИКИ КОМИ

*Институт социально-экономических
и энергетических проблем Севера
ФИЦ Коми НЦ УрО РАН,
г. Сыктывкар*

timushev@iespn.komisc.ru

E.N. TIMUSHEV

PUBLIC FINANCE IN THE KOMI REPUBLIC

*Institute of Social, Economic
and Energy Problems of the North,
Federal Research Centre Komi Science Centre,
Ural Branch, RAS,
Syktyvkar*

Аннотация

В статье на основе парадигмы эндогенного экономического роста оцениваются возможности региональной налогово-бюджетной политики Республики Коми внести вклад в реализацию задач роста человеческого капитала и муниципального развития. Найдено, что условиям эффективной политики соответствуют меры в области сохранения финансовой устойчивости и, частично, поддержки производительных расходов на образование. Однако органы региональной власти не имеют возможности влиять на структуру налоговой нагрузки, расходы на поддержку экономики сокращаются, происходит централизация финансовых ресурсов и снижение самостоятельности местных бюджетов, потенциал выравнивающих межбюджетных трансфертов реализован не полностью. Поиск подходов к решению выделенных проблем и их смягчение положительно отразится на реализации поставленных задач развития республики.

Ключевые слова:

финансовая устойчивость, местная бюджетная децентрализация, структура налоговых доходов, структура расходов, местные бюджеты, межбюджетные отношения, бюджетная обеспеченность, Север

Abstract

Based on the endogenous economic growth paradigm, the possibilities of the regional fiscal policy of the Komi Republic to contribute to human capital growth and municipal development are evaluated. Aspects of an effective fiscal policy are understood as follows: assurance of financial stability, regulation of the tax burden, supporting of productive spending along with ensuring a decent level of local fiscal decentralization, system of intergovernmental relations aimed at correcting negative effects of decentralized public finance. Fiscal policy of the Komi Republic is found to match the requirements of financial stability and, partially, productive structure of public spending. However, regional authorities do not have the power to manage the structure of the tax burden and revenues. The system of intergovernmental relations is far from providing effective local fiscal decentralization. These drawbacks formed the tendency of centralization of financial resources and decrease of the financial independence of local budgets. It complicates the implementation of the formally approved Komi Republic's Strategy of Development as well as mitigation of various problems hindering the growth of investments, industrial production and gross regional product.

Keywords:

financial stability, local fiscal decentralization, tax revenues structure, expenditure structure, local budgets, intergovernmental relations, fiscal capacity, the North

Введение

Согласно Стратегии социально-экономического развития Республики Коми на период до 2035 г. (далее – Стратегия развития), одной из задач органов государственной региональной власти является развитие человеческого капитала, а также всех территорий, которые входят в состав региона. В рамках концепции эндогенного экономического роста ключевая роль в регулировании экономического развития принадлежит налогово-бюджетной политике [1]. Её ключевыми параметрами можно считать структуру и способы осуществления расходов общественного сектора экономики, охватывающего сферу деятельности государства и местного самоуправления.

Органы местного самоуправления осуществляют важнейшие для экономики направления расходов – земельные правоотношения, строительство, инфраструктуру, образование. Положительное влияние на их эффективность и рост экономики способна оказывать децентрализация налогово-бюджетных (фискальных) полномочий [2]. Под бюджетной децентрализацией понимается форма функционирования общественного сектора экономики, характеризующаяся распределением доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, когда значительной долей полномочий обладают нижестоящие уровни управления.

Важную роль в стимулировании экономического роста мерами налогово-бюджетной политики играет учет уровня межмуниципальной дифференциации по основным социально-экономическим показателям. В частности, важен учет дифференциации по уровню удельных налоговых доходов местных бюджетов. Высокая дифференциация территорий по уровню бюджетной обеспеченности имеет два главных недостатка – неэффективное размещение ресурсов в экономике (экономические агенты выбирают район с более высокими фискальными выгодами) и нарушение принципа территориальной справедливости (разные фискальные выгоды для лиц с равным доходом) [3].

К обстоятельствам, уменьшающим эффективный уровень бюджетной децентрализации и занижающим потенциал налогово-бюджетной политики в России, можно отнести негативные эффекты ресурсной обеспеченности экономики [4], снижение доли трудоспособного населения, сокращение инвестиционного и потребительского спроса и рост дифференциации регионов по ключевым показателям [5]. Среди недостатков политики межбюджетных отношений выделим особенности распределения расходных обязательств и большую роль делегированных полномочий [6].

В бюджетной системе России с 2012 г. наблюдается устойчивая тенденция роста текущих и сокращения капитальных расходов. На региональном уровне бюджетной системы этап роста долговой нагрузки и текущих расходов на обслуживание долга [7] сменился улучшением финансового состояния в 2017–2018 гг. [8].

Таким образом, реализация Стратегии развития Республики Коми требует эффективной налогово-бюджетной системы. Цель статьи: определить предпосылки формирования подобной системы и внести вклад в понимание возможностей региональной налогово-бюджетной политики стимулировать рост экономики, человеческого капитала и территориальное развитие. Достижение цели предполагает анализ текущих тенденций развития сферы общественных финансов Республики Коми.

Динамика основных параметров бюджетной системы Республики Коми

Консолидированный бюджет Республики Коми объединяет параметры республиканского бюджета и местных бюджетов. Под местными понимаются бюджеты городских округов и муниципальных районов, а также поселений.

Факторы снижения доходов бюджетной системы Республики Коми на сегодняшний день и в ближайшем будущем довольно многочисленны и определяются нормативами зачисления налоговых доходов и федеральными межбюджетными отношениями (табл. 1).

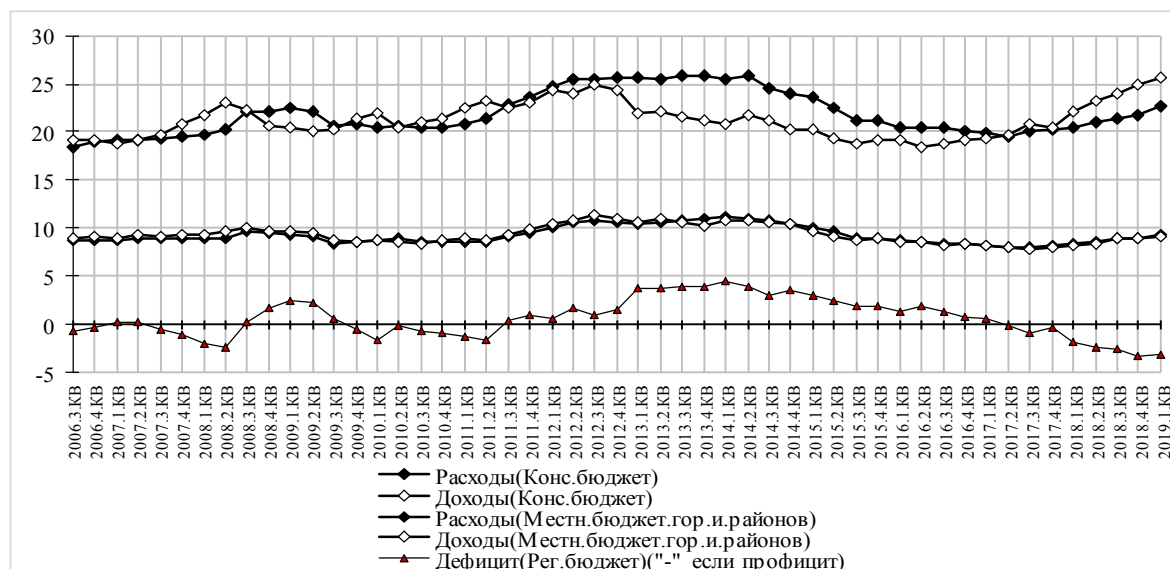
Таблица 1
Риски снижения доходной части консолидированного бюджета Республики Коми
Table 1

Risks of decrease in the revenues of the consolidated budget of the Komi Republic

Источник дохода	Событие	Дата начала
Налог на прибыль	Снижение налоговой ставки с 18 до 17%	1 января 2017 г.
Акцизы на нефтепродукты	Снижение норматива зачисления со 100 до 58% к 2020 г.	1 января 2017 г.
Налог на имущество организаций	Предельное ограничение налоговой ставки по железнодорожным путям общего пользования до 1,6% в 2020 г.	1 января 2017 г.
Налог на имущество организаций	Исключение движимого имущества из объектов налогообложения	1 января 2019 г.
Федеральные дотации	Тренд снижения объёма	1 января 2015 г.
Федеральные субсидии	Расширение использования критерия бюджетной обеспеченности, рост прогрессивности распределения	1 января 2017 г.

Источник: Составлено автором на основе Постановления Правительства Республики Коми от 1 октября 2018 г. № 425 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Коми на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Большая часть представленных событий произошла сравнительно давно, однако пока они не оказали ощутимого влияния на объём доходов бюджетной системы (рис. 1). В частности, поступления по налогу на прибыль не сократились. Вероятно, рост цены на нефть как показатель внешней ценовой конъюнктуры и фактор формирования основных налоговых баз, а также рост доходов по налогу на имущество организаций имели гораздо больший положительный эффект.



Источник: Минфин Республики Коми, расчёты автора.

Примечание: очищено от сезонных и случайных колебаний через четырехквартальную скользящую среднюю. В ценах 2017 г.

Рис. 1. Динамика параметров бюджетной системы Республики Коми, млрд. руб.

Fig. 1. Dynamics of parameters of the budget system of the Komi Republic, billion rubles.

В отличие от местных бюджетов, республиканский бюджет Республики Коми редко остается сбалансированным. До начала 2015 г. можно отметить тенденцию роста квартальной величины дефицита, но в 2015–2019 гг. величина дефицита стабильно уменьшалась. Это объяснимо падением доходов бюджетной системы республики, начиная с 2013 г., на фоне стабильного уровня расходов. С конца 2014 г. стали уменьшаться и расходы, постепенно перегнав сокращение доходов по темпам снижения. Рост доходов, начавшийся с 2017 г., позволил вновь увеличить расходы, однако, чтобы сохранить тренд сокращения дефицита, они стали увеличиваться заметно меньшими темпами, чем в 2011–2012 гг.

Благоприятная внешняя конъюнктура и политика сдерживания расходов ослабили сигналы снижения финансовой устойчивости, появившиеся на протяжении 2013–2016 гг. Так, в данный период фиксировался уровень дефицита, в отдельные годы превышавший норматив в 15% от собственных доходов, и уровень госдолга, достигший в 2016 г. на пике своей величины 70% собственных доходов.

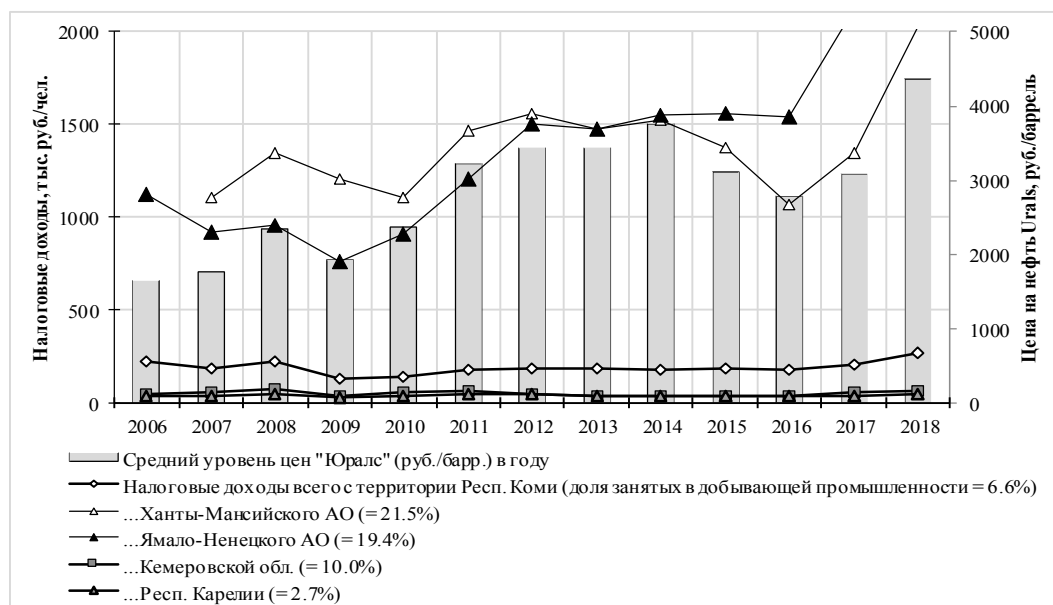
Факторы сферы межбюджетных отношений не являются единственными угрозами снижения финансовой устойчивости бюджетной системы Республики Коми. Для динамики ресурсов бюджетной системы гораздо более опасны внутренние негативные факторы, выделенные в Прогнозе социально-экономического развития Республики Коми на 2019 г. и на период до 2021 г.: замедление темпов восстановления валового регионального продукта, промышленного производства и инвестиций в основной капитал. Им будут способствовать слабое развитие инфраструктуры, медленные темпы модер-

низации, низкий уровень инновационной активности, неразвитый финансовый рынок, отсутствие рынков сбыта производимой продукции, отрицательная миграция, качественные диспропорции на рынке труда. Эффективная политика бюджетных расходов и межбюджетных отношений способна смягчить влияние данных обстоятельств, тем самым снизив негативный эффект, которые они окажут на доходную сторону бюджета.

Анализ формирования налоговых доходов

Экономику Республики Коми можно отнести к категории ресурсных, так как большая часть экономической активности на территории республики связана с добычей, переработкой и транспортировкой горючих полезных ископаемых, биологических и минеральных ресурсов. По этой причине величины налоговых баз и налоговых доходов бюджетной системы России, формируемые на территории Коми, во многом зависят от внешней ценовой конъюнктуры (рис. 2). В отличие от бюджетных систем Ханты-Мансийского (ХМАО) и Ямало-Ненецкого (ЯНАО) автономных округов – регионов с наибольшими (наряду с Ненецким АО) величинами доли занятых в добывающей промышленности – в Республике Коми взаимосвязь доходов бюджета и цены на нефть менее выражена. Для регионов с меньшим размером добывающего сектора в региональной экономике наблюдается существенно меньшая связанность цены на нефть и налоговых доходов.

Ресурсная обеспеченность экономики Республики Коми определяет особенности налогообложения, в том числе формирования налоговой нагрузки и распределения налоговых доходов между



Источник: Казначейство России, ФНС России, Росстат, расчёты автора.

Примечание: выделены регионы, принадлежащие к разным группам по показателю доли занятых в добывающей промышленности (по средним данным за 2011–2018 гг.). Вместе с Республикой Коми в одну группу входят Мурманская, Оренбургская и Сахалинская области, Республика Хакасия и Забайкальский край (среднее значение по группе = 4,5%).

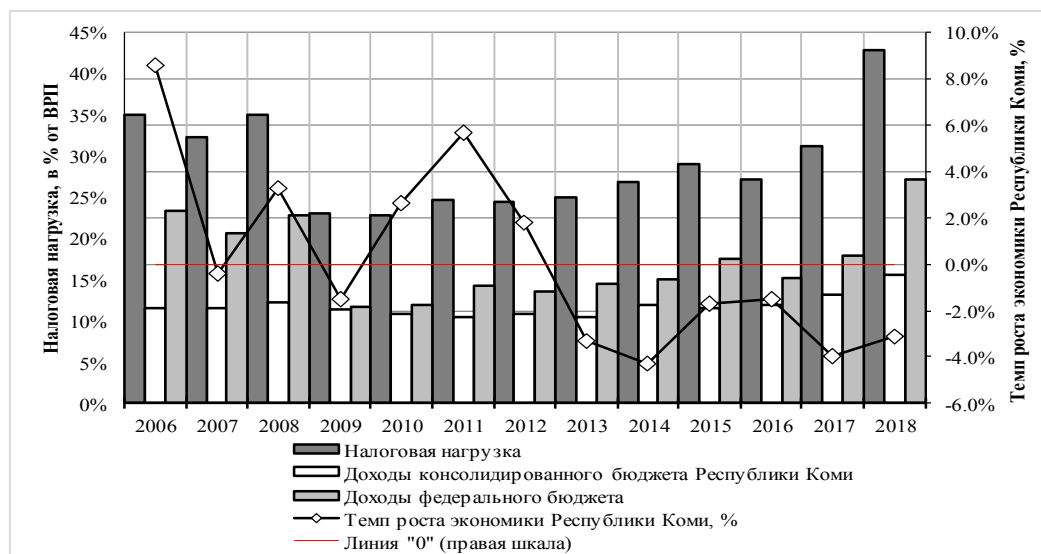
Рис. 2. Налоговые доходы, формируемые на территории субъектов России, тыс. руб./чел., в ценах 2017 г., и среднегодовая цена нефть марки Urals, руб./баррель.

Fig. 2. Tax revenues generated on the territory of the subjects of Russia, thousand rubles/person, in 2017 prices, and the average price of oil brand Urals, rubles/barrel.

федеральным и региональным уровнями налогово-бюджетной системы (рис. 3). Рост налоговой нагрузки отражает увеличение налоговых доходов, которые поступают в бюджетную систему России от региона, на фоне сокращения объёма валового регионального продукта. Повышение федеральной части налоговых доходов показывает, что рост доходов был вызван поступлениями по налоговым

доходам, преимущественно поступающим в федеральный бюджет. Тем не менее, региональная часть налоговой нагрузки также увеличилась.

Обратный по отношению к федеральным налогам поток финансовых ресурсов – федеральные межбюджетные трансферты – не могут считаться надёжным источником финансирования расходов бюджетной системы Республики Коми, что, несмотр-



Источник: ФНС России, Росстат, Материалы к республиканскому бюджету, расчёты автора.

Примечание: Налоговая нагрузка определяется как доля доходов бюджетной системы России с территории Республики Коми в валовом региональном продукте.

Рис. 3. Налоговая нагрузка и структура распределения налоговых доходов в Республике Коми, %.

Fig. 3. Tax burden and distribution of tax revenues in the Komi Republic, %.

ря на рост финансовой самостоятельности, лишает бюджетную систему региона значительного объема финансовых ресурсов.

Причинами роста налоговых доходов и нагрузки стали внешние обстоятельства: федеральная налоговая политика и улучшение ценовой конъюнктуры на мировых рынках. Они сформировали устойчивый рост доходов от налога на имущество организаций (начиная с 2013 г.) и сохранение главной роли федеральных налогов – на добавленную стоимость (НДС) и добычу полезных ископаемых (НДПИ) (табл. 2). Именно рост доходов от федеральных налогов, а также увеличение поступлений по региональным налогам на имущество организаций и прибыль обусловили общий рост доходов в бюджетную систему России в 2017–2018 гг.

Положительным обстоятельством в динамике доходов бюджетной системы Республики Коми является рост поступлений от налога на имущество организаций, связанный с переходом к налогообложению по кадастровой стоимости и сокращением ряда федеральных льгот. С другой стороны, дина-

мика налога на прибыль отличается непостоянством, доли налогов на малый бизнес и имущественные налоги местного уровня – по-прежнему незначительны. Рост числа лиц старше трудоспособного возраста и снижение численности населения республики являются негативными факторами динамики доходов от налога на доходы физлиц (НДФЛ). Отметим, что в удельном выражении объем налоговых доходов превысил значения 2006–2008 гг. лишь в 2018 г.

При общей стагнации величины налоговых доходов следует отметить уменьшение доли добывающей промышленности и инфраструктурных отраслей при росте вклада со стороны обрабатывающей промышленности, сектора услуг и торговли (табл. 3).

Расходы бюджетной системы

Одновременно с постепенной консолидацией финансовых ресурсов (сокращением долговой нагрузки) в бюджетной системе Республики Коми происходит их централизация. Это выражается в росте доли расходов консолидированного бюджета, исполняемых республиканским бюджетом (рис. 4).

Таблица 2

Видовая структура налоговых доходов, формируемых на территории Республики Коми, тыс. руб./чел., в ценах 2017 г.

Table 2

Type structure of tax revenues generated on the territory of the Komi Republic, thousand rubles/person, in 2017 prices

Вид налога	2006	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2016	2017	2018
Налоговые доходы, всего	228.3	226.8	128.0	144.0	182.6	184.7	189.4	178.0	209.7	270.4
В том числе:										
НДС и налог на добычу полезных ископаемых	157.8	150.7	67.6	74.6	97.5	101.6	112.4	96.6	114.0	165.0
Налог на прибыль	33.5	33.2	17.3	23.8	33.4	21.1	22.0	21.3	29.2	37.4
Налог на доходы физлиц	23.8	26.7	25.8	27.2	29.2	34.9	27.3	27.4	26.6	27.4
Налоги на имущество*	6.4	7.6	8.4	8.2	7.6	10.5	15.3	17.0	22.4	26.0
Налоги на малый бизнес	0.2	0.4	0.6	0.6	0.4	0.6	0.5	0.5	0.8	0.8

Источник: ФНС России, расчёты автора.

Примечание: * – включая налоги на имущество местного уровня (земельный налог и налог на имущество физлиц) и налог на имущество регионального уровня (налог на имущество юридических лиц (организаций)).

Таблица 3

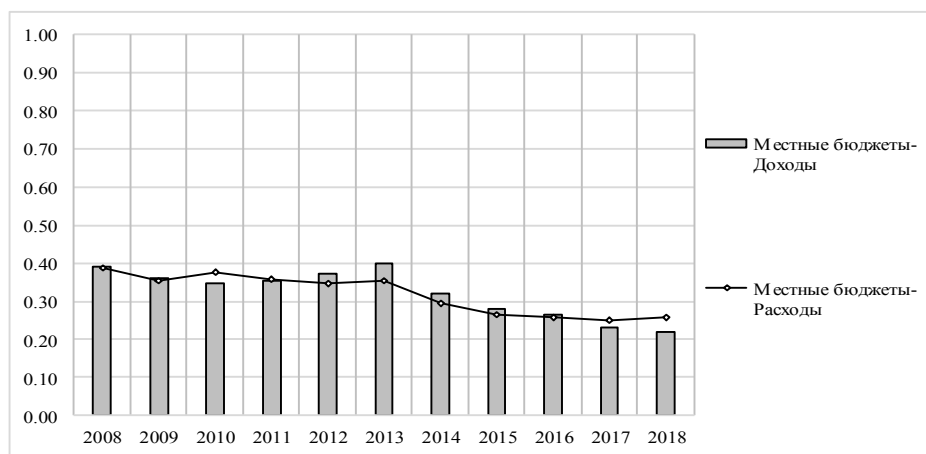
Отраслевая структура налоговых доходов, формируемых на территории Республики Коми, тыс. руб./чел., в ценах 2017 г.

Table 3

Sectoral structure of tax revenues generated on the territory of the Komi Republic, thousand rubles/person, in 2017 prices

Отрасль	2006	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2016	2017	2018
Налоговые доходы, всего	228.3	226.8	128.0	144.0	182.6	184.7	189.4	178.0	209.7	270.4
В том числе:										
Обрабатывающая промышленность	8.7	13.2	8.0	10.5	20.4	21.3	17.5	27.4	27.1	29.3
Промышленность иная, включая добывающую	156.2	158.1	68.3	77.2	106.0	84.0	101.1	83.5	104.2	161.3
Госсектор и прочие услуги	6.5	8.3	8.5	8.5	9.1	12.6	8.2	8.9	26.9	28.8
Торговля	9.4	6.4	5.6	5.9	6.0	9.3	15.8	15.4	23.0	25.8
Транспорт и связь	23.4	16.8	15.5	15.6	17.1	17.2	16.6	16.4	17.6	14.6
Строительство	9.4	6.6	5.7	6.4	7.2	8.5	6.6	6.9	5.4	5.1
Операции с имуществом и иные частные услуги	10.4	14.7	13.6	17.2	13.6	26.2	21.7	17.8	4.5	4.6

Источник: ФНС России, расчёты автора.



Источник: Казначейство России, расчёты автора.

Примечание: Структура доходов: с учетом региональных трансфертов как доходов местных бюджетов, кроме субвенций, которые остаются в составе доходов бюджета субъекта. Структура расходов: субвенции считаются расходами бюджета субъекта, остальные региональные трансферты – расходами местного бюджета.

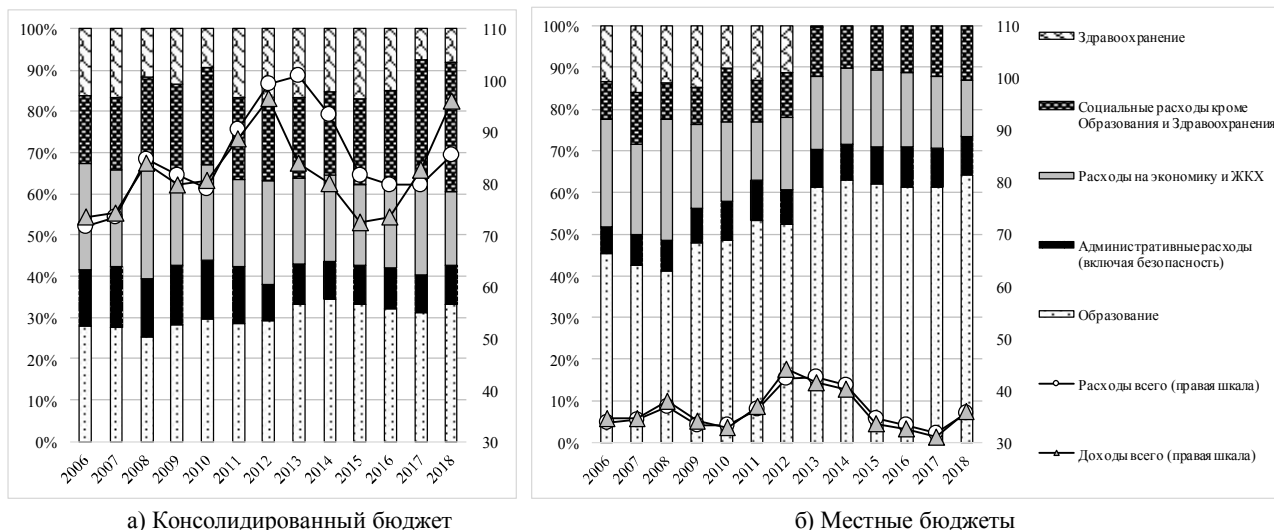
Рис. 4. Доля местных бюджетов в межуровневой структуре доходов и расходов бюджетной системы Республики Коми, ед.

Fig. 4. Share of local budgets in the interlevel structure of revenues and expenditures of the budget system of the Komi Republic, units.

В структуре расходов бюджетной системы Республики Коми за 2006–2018 гг. не произошло ярко выраженных изменений (рис. 5). Можно отметить рост финансирования образования и иных социальных расходов за счёт расходов на экономику, ЖКХ и административных издержек. Финансирование образования традиционно относят к производительным расходам [9], благоприятным для роста экономики, в отличие от административных, поэтому приведённый факт следует оценить положительно. Рост финансирования прочих социальных расходов за счёт здравоохранения в 2017 г. объясняется переклассификацией статьи расходов по взносам со

стороны республиканского бюджета на медицинское страхование неработающего населения.

Рост поддержки образования за счёт сферы экономики вызван изменениями в параметрах бюджетов на местном уровне. Увеличение доли образовательных расходов со стороны бюджетов городов и районов стало возможным в связи с тем, что поддержка здравоохранения стала полностью полномочием бюджета субъекта. Тенденцию роста расходов на образование и сокращения – на экономику и ЖКХ, можно объяснить масштабным софинансированием сферы образования со стороны республиканского бюджета по линии субвенций



а) Консолидированный бюджет

б) Местные бюджеты

Источник: Казначейство России, расчёты автора.

Примечание: межбюджетные трансферты учитываются по их функциональной направленности. Абсолютные суммы доходов и расходов – в млрд. руб. в ценах 2017 г. на соответствующих правых шкалах рисунков 5а и 5б.

Рис. 5. Структура расходов бюджетной системы Республики Коми, %.

Fig. 5. Structure of expenditures of the budget system of the Komi Republic, %.

(целевых межбюджетных трансфертов с заданными параметрами направления расходов). Таким образом, местные бюджеты в Республике Коми во многом ограничены в политике осуществления собственных расходов. Направляя более половины расходов на финансирование образования, они очевидно недофинансируют важные направления развития местной экономики. Определенная вынужденность расходов и появление вменённых издержек в связи с отказом от финансирования иных производительных статей снижают положительный потенциал расходов на образование.

Ограниченность местной бюджетной децентрализации как в Республике Коми, так и в других регионах Севера России подтверждают данные о доле местных расходов в консолидированных расходах региональных бюджетных систем (рис. 6). В среднем, местные бюджеты в Коми осуществляют менее 30% объёма расходов, и это соответствует средним значениям по регионам Севера. По основным статьям местных расходов и относительно других регионов Севера, местная бюджетная децентрализация в Коми сравнительно высока лишь по расходам на ЖКХ и сравнительно низка – по расходам на образование и социальную политику (пособия и выплаты в денежной и натуральной формах в адрес физлиц). Низкий уровень децентрализации в сфере образования частично можно объяснить широким использованием субвенций со стороны республиканского бюджета.

Межбюджетные отношения

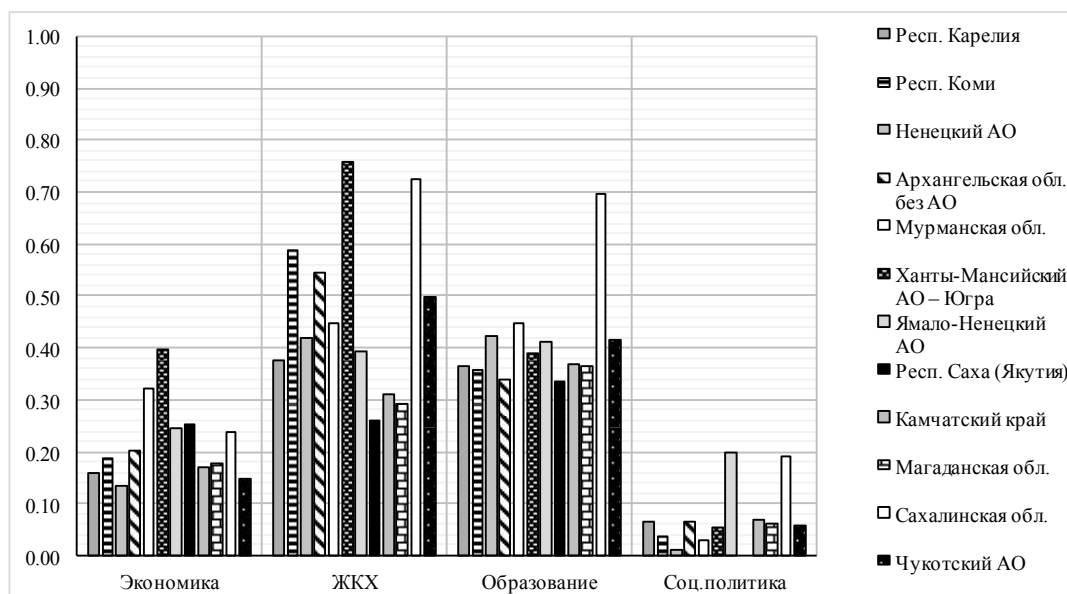
Межбюджетные трансферты применяются с целью реализации потенциала эффективности рас-

пределения и использования бюджетных средств. Преимущественно, трансферты выделяются с целью выравнивания бюджетной обеспеченности (БО) территорий. Однако они размывают условия эффективной децентрализации, так как объективно снижают финансовую самостоятельность в рамках реализации соответствующих полномочий. Поэтому крайне важна эффективность параметров межбюджетных трансфертов.

В бюджетной системе Республики Коми преобладающим инструментом политики межбюджетных отношений являются субвенции – целевые трансферты на выполнение делегированных полномочий (рис. 7).

Рост использования субвенций можно объяснить намерением увеличения финансирования сферы образования (данное полномочие не закреплено за единым уровнем бюджетной системы). В структуре нецелевых трансфертов при уменьшении их общего объема дотации на выравнивание существенно сократились, тогда как удельный вес дотаций на сбалансированность стабилен. Данные тенденции негативны с точки зрения состояния местной бюджетной децентрализации и общей финансовой самостоятельности муниципальных образований в целом.

Выделение субвенций по определению не учитывает уровень обеспеченности местных бюджетов. Таким образом, замещение выравнивающих дотаций субвенциями и рост интенсивности использования последних, а также малая степень использования межбюджетных субсидий, кроме негативного влияния на самостоятельность получателей, нарушают горизонтальные пропорции и мешают сни-

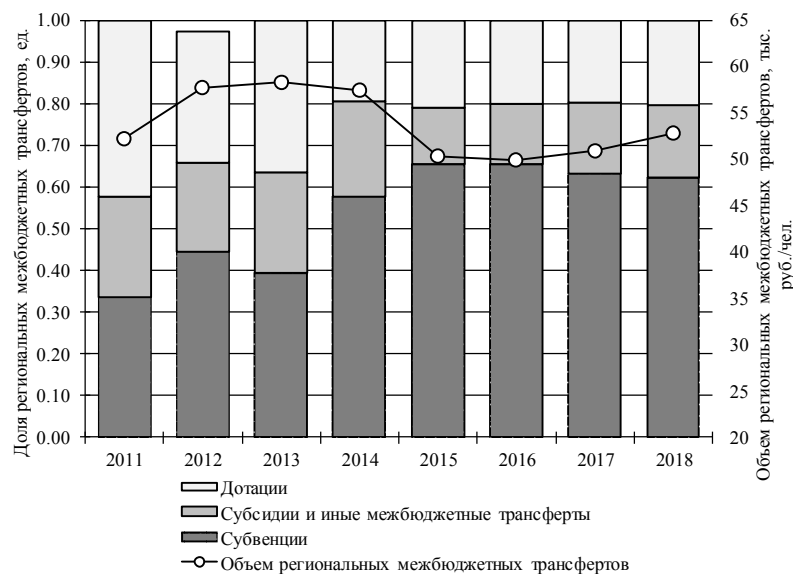


Источник: Казначейство России, расчёты автора.

Примечание: субвенции считаются расходами бюджета субъекта. По средним данным за 2011–2018 гг.

Рис. 6. Доля расходов местных бюджетов в консолидированных бюджетах в субъектах Севера России, по основным видам расходов, ед.

Fig. 6. Share of local budget expenditures in consolidated budgets of the subjects of the Russian North, by main types of expenditures, units.



Источник: Минфин Республики Коми, расчеты автора.

Примечание: динамика трансфертов – в ценах 2017 г.

Рис. 7. Динамика и структура трансфертов из республиканского бюджета Республики Коми, ед.
Fig. 7. Dynamics and structure of transfers from the republican budget of the Komi Republic, units.

жению дифференциации муниципалитетов по уровню БО.

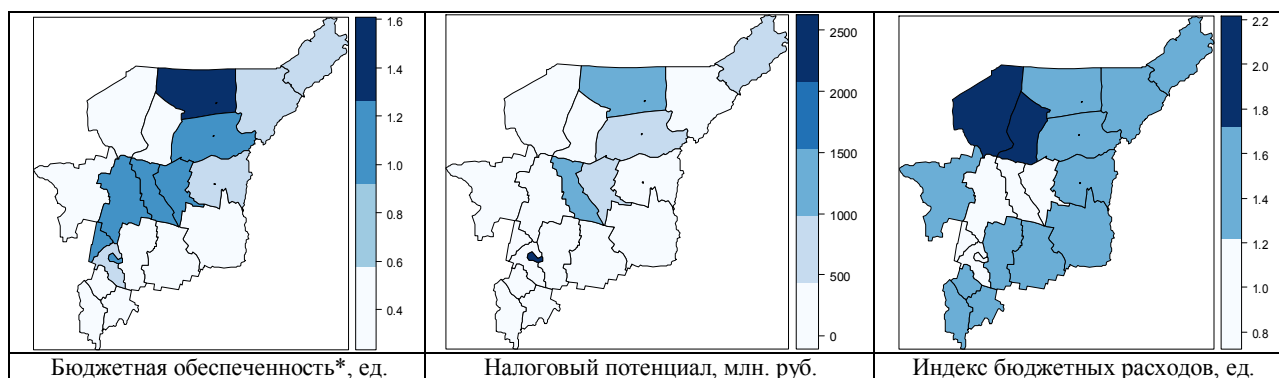
По величине бюджетной обеспеченности до межбюджетного выравнивания в Республике Коми выделяются четыре группы муниципалитетов (рис. 8). В состав первой (аутсайдеры) входят районы, располагающиеся на северо-западе (Усть-Цилемский, Удорский и Ижемский) и юге республики (с Троицко-Печорского до Прилузского). Вторая группа – муниципалитеты, расположенные с юго-запада на северо-восток – Сыктывдинский район и городские округа Вуктыл, Инта и Воркута. Третью – составляют фонды общественных финансов промышленно развитых территорий Республики Коми: городские округа Сыктывкар, Ухта, муниципальные районы Усть-Вымский, Княжпогостский, Сосногорск, Печора.

Четвертая группа включает ГО Усинск – лидера по данному показателю.

Максимальным налоговым потенциалом обладает городской округ Сыктывкар. Меньший уровень потенциала имеют промышленно развитые городские округа Усинск, Ухта и Воркута, муниципальные районы Печора и Сосногорск.

Удельный налоговый потенциал подлежит корректировке на межрегиональный коэффициент уровня издержек – индекс бюджетных расходов, который максимален в Усть-Цилемском и Ижемском районах и минимален в центральной части и на западе республики (кроме Удорского района).

Таким образом, высокий уровень БО городских округов Усинск и Сыктывкар обеспечивается их лидерством по величине налогового потенциала,



Источник: составлено по данным Минфина Республики Коми.

Примечание: * – рассчитывается как удельный налоговый потенциал в муниципалитете, скорректированный на индекс бюджетных расходов.

Рис. 8. Бюджетная обеспеченность, налоговый потенциал и индекс бюджетных расходов в муниципальных образованиях Республики Коми в 2019 г.

Fig. 8. Fiscal capacity, tax potential and budget expenditure index in municipalities of the Komi Republic in 2019.

для других относительно развитых территорий – меньшей величиной индекса бюджетных расходов.

При малом масштабе перераспределения бюджетных средств в форме выравнивающих дотаций способ их выделения также содержит ряд недостатков. К ним можно отнести приоритет абсолютного выравнивания над умеренным сокращением дифференциации, отсутствие методики расчёта общего объёма Фонда выравнивания и игнорирование концепции критерия выравнивания.

Новая редакция методики распределения, действующая начиная с 2020 г., добавляет недостатки. Так, произошёл полный переход к абсолютному выравниванию бюджетной обеспеченности муниципалитетов с наименьшей величиной удельных налоговых доходов. С другой стороны, к положительным сторонам реформы можно отнести расширение состава учитываемых налогов и упрощение методики (путем отказа от пропорционального компонента).

Равенство величины бюджетной обеспеченности местных бюджетов после распределения дотаций на выравнивание является задачей Госпрограммы Республики Коми по управлению государственными финансами и государственным долгом. Полное выравнивание БО представляется как шаг в сторону повышения эффективности межбюджетных отношений. Данный тезис является спорным, так как при полном выравнивании происходит дестимулирование органов местной власти с низким уровнем доходов в местном бюджете к росту налогового потенциала. Подобное дестимулирование противоречит, например, Методическим рекомендациям по разработке и реализации Программы оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации (Минфин России, 2018 г.). При этом, безусловно, положительными моментами в современном развитии инструмента нецелевого межбюджетного выравнивания в Коми можно отметить стремление упростить методику распределения и запланированное повышение объёма Фонда выравнивания (с 2019 г.). Данные решения обозначены в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Коми на 2018 и 2019 гг. соответственно.

Более эффективным способом выравнивания (сокращения разрыва в бюджетной обеспеченности муниципалитетов) является, как и прежде, двухэтапное распределение, но пропорционально отставанию от критерия выравнивания бюджетной обеспеченности. Данный способ ставит величину нецелевого трансферта в зависимость только от уровня бюджетной обеспеченности и дифференциации по нему **всех** бюджетов (а не наименее обеспеченных, как в случае с абсолютным выравниванием), содержит прогрессивный компонент и сохраняет относительную дифференциацию бюджетов.

Выводы

Развитие человеческого капитала и территориальное развитие предполагают проведение эффективной налогово-бюджетной политики на региональном уровне управления. Основные аспекты

данной политики можно сформулировать следующим образом: обеспечение финансовой устойчивости бюджетной системы региона, регулирование налоговой нагрузки на частный сектор, поддержка производительных расходов и обеспечение достойного уровня полномочий местных органов власти, поддержание системы межбюджетных отношений, обеспечивающей положительные и минимизирующей отрицательные проявления местной бюджетной децентрализации.

Выделенные аспекты эффективной региональной налогово-бюджетной политики реализуются в Республике Коми лишь частично. Положительной оценки заслуживают меры по ограничению объема расходов, что сохраняет устойчивость бюджетной системы, и признание важной роли производительных расходов. С другой стороны, органы региональной государственной власти республики лишены инструментов регулирования налоговой нагрузки. Рост производительных расходов на образование произошел за счет сокращения расходов по экономическим статьям и снижения местной бюджетной децентрализации.

Устройство региональных межбюджетных отношений снижает самостоятельность местных бюджетов, препятствует сокращению горизонтального разрыва в уровне местной бюджетной обеспеченности и неэффективно использует имеющийся потенциал выравнивающих межбюджетных трансфертов.

Отмеченные недостатки налогово-бюджетной политики обусловили тенденцию централизации финансовых ресурсов и снижения самостоятельности местных бюджетов. Их сохранение затруднит реализацию задач роста человеческого капитала и муниципального развития в Республике Коми и будет отражаться на основных индикаторах благополучия экономики – величинах инвестиций, промышленного производства и валового регионально-го продукта.

Литература

1. *Tanzi V., Zee H.H.* Fiscal Policy and Long-Run Growth // International Monetary Fund Staff Papers, 1997. No. 44(2). P. 179–209. doi: 10.2307/3867542.
2. *Baskaran T., Feld L.P., Schnellenbach J.* Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: A meta-analysis // Economic Inquiry. 2016. No 54(3). P. 1445–1463. doi: 10.1111/ecin.12331.
3. *Shah A.* A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers // Boadway R., Shah A. (eds.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank, 2007. P. 1–53.
4. *Гуриев С.М., Плеханов А., Сонин К.И.* Экономический механизм сырьевой модели развития // Вопросы экономики. 2010. № 3. С. 4–23. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2010-3-4-23>
5. *Коломак Е.А.* Неравномерное пространственное развитие в России: объяснения новой

экономической географии // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 132–150. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2013-2-132-150>

6. Лавров А.М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2019. 832 с.
7. Домашченко Д.В., Гусева И.А. Регионы жонглируют долгами // Федерализм. 2017. №4(88). С. 151–154.
8. Дерюгин А.Н. Бюджеты регионов в 2018 г.: лучшие итоги десятилетия // Экономическое развитие России. 2019. № 3. С. 56–62.
9. Кудрин А.Л., Кнобель А.Ю. Бюджетная политика как источник экономического роста // Вопросы экономики. 2017. № 10. С. 5–26. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-10-5-26>.

References

1. Tanzi V., Zee H.H. Fiscal Policy and Long-Run Growth. International Monetary Fund Staff Papers, 1997. No. 44(2). P. 179–209. doi: 10.2307/3867542.
2. Baskaran T., Feld L.P., Schnellenbach J. Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: A meta-analysis. Economic Inquiry. 2016. No. 54(3). P. 1445–1463. doi: 10.1111/ecin.12331.
3. Shah A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers // Boadway R., Shah A. (eds.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank, 2007. P. 1–53.

4. Guriev S.M., Plekhanov A., Sonin K.I. Ekonomicheskij mekhanizm syr'evoj modeli razvitiya [Economic mechanism of raw material development model] // Voprosy ekonomiki [Economy Issues]. 2010. No. 3. P. 4–23.
5. Kolomak E. Neravnomernoe prostranstvennoe razvitie v Rossii: ob"yasneniya novoj ekonomicheskoy geografii [Uneven spatial development in Russia: explanations of the new economic geography] // Voprosy ekonomiki [Economy Issues]. 2013. No. 2. P. 132–150.
6. Lavrov A.M. Logika i perspektivy byudzhetyh reform v Rossii: v poiskah «optimal'noj decentralizacii». Cikl publikacij i dokumentov (1998–2019) [Logic and prospects of the budget reform in Russia: in search of the "optimal decentralization". A series of publications and documents (1998-2019)]. Moscow: Higher School of Economics Publ., 2019. 832 p.
7. Domashchenko D., Guseva I. Regiony zhongliruyut dolgami [Regions juggle debts] // Federalism. 2017. No. 4(88). P. 151–154.
8. Deryugin A.N. Byudzhety regionov v 2018 g.: luchshie itogi desyatiletija [Regional budgets in 2018: the best results of the decade] // Ekonomicheskoe razvitie Rossii [Economic development of Russia]. 2019. No. 3. P. 56–62.
9. Kudrin A.L. Knobel' A.Yu. Byudzhethnaya politika kak istochnik ekonomicheskogo rosta [Budget policy as a source of economic growth] // Voprosy ekonomiki [Economy Issues]. 2017. No. 10. P. 5–26.

Статья поступила в редакцию 6.11.2019.