

Статистика межрегиональных различий и состояние бюджетной системы Российской Федерации

(Окончание. Начало: Статистика и Экономика. 2019. № 4 С. 73–89)

Цель статьи состоит в оценке актуального состояния и выработке мер государственной политики по последовательному преодолению межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения страны на основе стимулирования самостоятельности региональных и местных властей Российской Федерации. Прикладной целью работы является определение оптимальных величин значений распределения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы как финансового условия состоятельности субнациональных властей. В свете положений Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» исследуемый круг вопросов приобретает критическую важность, поскольку требует включения региональных и местных властей в исполнение национальных проектов.

Материалы и методы. В статье проводится анализ изменений уровня межрегиональных различий по основным показателям социально-экономического развития субъектов Российской Федерации за 2000, 2005 и 2016–2018 годы. На основе анализа межрегиональной дифференциации по собственным и общим доходам их консолидированных бюджетов осуществлена оценка изменений уровня финансовой самостоятельности субнациональных властей. В качестве факторов, тормозящих развитие регионов с «опорой на собственные силы», проанализированы государственная долговая политика, практика межбюджетных трансфертов, структура доходов трехуровневой бюджетной системы страны. Методологическую основу исследования составляют работы по региональной статистике, структурному анализу, количественному моделированию. Применялись табличные и графические методы визуализации результатов исследования, статистические методы обработки исходных данных. Для решения задач исследования использовались стандартные пакеты прикладных программ Microsoft Windows.

Результаты. Показаны избыточная централизация на федеральном уровне основных решений, определяющих налогово-бюджетную и долговую политику региональных и местных органов власти, «взрывной» рост объема субнационального долга за указанные годы, а также «размытость» межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Долговая политика государства и межбюджетное регулирование оценены как не в полной мере соответствующие задачам пространственного развития страны. Предложено системное решение по оптимизации структуры трехуровневой бюджетной системы Российской Федерации и дан способ определения оптимальных величин значений распределения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы.

Заключение. Высокая неоднородность пространственного развития России является одной из особенностей ее экономики. В статье рассматривается вопрос дифференциации российских регионов по уровню и качеству жизни населения, проводится анализ факторов, обусловивших данную дифференциацию. Государственная налогово-бюджетная, долговая политика, политика межбюджетных трансфертов являются ключевыми факторами последовательного решения задач по преодолению межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, повышения конкурентоспособности страны, обеспечения устойчивых темпов экономического роста. Достижение оптимальной структуры бюджетной системы (как и само движение к ней) создаст условия не только для включения субнациональных органов власти в исполнение национальных проектов, но и для реализации многообразия потенциалов ее регионов – уникального преимущества Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетная система, долговая политика, межбюджетные отношения, межрегиональные различия, пространственное развитие

Oleg V. Morozov, Aleksey G. Biryukov, Mikhail A. Vasiliev

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

Statistics of interregional differences and the status of budgetary system of the Russian Federation

The purpose of the article is to assess the status and develop measures of state policy to overcome consistently interregional differences in the level and quality of life of the population based on promoting the independence of regional and local authorities of the Russian Federation. The applied purpose of the work is to determine the optimal values of the distribution of revenues of the consolidated budget of the Russian Federation at the levels of the budget system as a financial condition of the solvency of the subnational authorities. According to the provisions of the Decree of the President of the Russian Federation of 07.05.2018 No. 204 “On National Goals and Strategic Objectives of Development of the Russian Federation for the Period up to 2024” the range of issues is of critical importance, as it requires the inclusion of regional and local authorities in the implementation of national projects.

Materials and methods. The article analyzes the changes in the level of interregional differences in the main indicators of socio-economic development of the Russian Federation for 2000, 2005 and 2016–2018. Based on the analysis of interregional differentiation by own and total revenues of their consolidated budgets, the changes in the level of financial independence of subnational authorities were assessed. As factors, hindering the development of regions with “self-reliance”, the state debt policy, the practice of inter-budget transfers, and the income structure of three-tier budget system of the country are analyzed. The methodological basis of the study is the work on regional statistics, structural analysis, quantitative modeling. Tabular and graphic methods of visualization of research results, statistical methods of processing of initial data were used. To solve the problems of the study, standard Microsoft application packages were used.

Results. The article shows the excessive centralization at the Federal level of the main decisions that determine the fiscal and debt policy of regional and local authorities, the “explosive” growth in the volume of subnational debt for these years, as well as the “blurring” of inter-budget transfers from the Federal budget to the budgets of the Russian Federation regions. The debt policy of the state and inter-budgetary regulation are estimated as not fully corresponding to the tasks of spatial development of the country. A system solution for optimizing the structure of three-level budget system of the Russian Federation is proposed and a method for defining the optimal values of the distribution of revenues of the consolidated budget of the Russian Federation by levels of the budget system is presented.

Conclusion. The high heterogeneity of Russia’s spatial development is one of the features of its economy. The article deals with the

differentiation of Russian regions in terms of the level and quality of life of the population, analyzes the factors that led to this differentiation. State fiscal and debt policy, inter-budget transfer policy are the key factors in consistently solving the problems of overcoming interregional differences in the level and quality of life of the population, improving the competitiveness of the country, ensuring sustainable economic growth. Achieving the optimal structure of the budget system (as well as the movement to it) will create conditions not only for the inclusion of subnational authorities in the implementation of national projects, but also for the implementation of the diversity of the potential of its regions – a unique advantage of the Russian Federation.

Keywords: budget policy, budget system, debt policy, inter-budget relations, interregional differences, spatial development.

Основной текст

4. Динамика структурных показателей бюджетной системы

В предыдущих разделах настоящей статьи государственная бюджетная политика и межбюджетные отношения анализировались по их влиянию на изменения уровня межрегиональных различий по основным показателям социально-экономического развития страны, а также путем оценки различных факторов, отражающих степень (финансовой и административной) самостоятельности субнациональных властей в реализации собственной ответственной политики и программ развития. Было выявлено, что, помимо основных инструментов межбюджетного регулирования, значительное влияние на динамику межрегиональных различий и состояние бюджетной системы Российской Федерации оказывают и иные факторы – бюджетное и налоговое законодательство, а также набор дополнительных, «необязательных» методов и механизмов, включая бюджетные кредиты и ссуды.

В продолжение настоящего исследования предлагается проанализировать влияние бюджетной политики, реально осуществляемой в исследуемый период, на межуровневую структуру бюджетной системы Российской Федерации, дать оценку ее изменениям с точки зрения обеспечения необ-

ходимого уровня финансовой самостоятельности субнациональных органов власти по решению задач в сфере их исключительного и совместного ведения. Поскольку, в конечном итоге, именно располагаемые финансовые ресурсы в каждом конкретном субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании, особенно в долгосрочной перспективе, определяют реальную, а не формально-юридическую федеративную структуру российского государства. С пониманием того, что объемы консолидированного бюджета субъектов Федерации являются основным финансовым источником их развития, а также инструментом федерального центра по преодолению межрегиональных различий.

Оценке подлежат изменения (динамика) количественных значений ее структурных показателей – парного соотношения единообразия (гомогенности) и разнообразия (гетерогенности), соотношения централизации и децентрализации трехуровневой бюджетной системы Российской Федерации. Целью оценки является определение оптимальных величин значений распределения доходов консолидированного бюджета страны по уровням ее бюджетной системы.

В качестве методологической основы для такой оценки авторы обращаются к наследию отечественного философа, биолога и энтомолога А.А. Лю-

бищева (1890–1972), известного благодаря работам по общим проблемам биологической систематики, теории эволюции и философии. А также к работам по теории информации отечественного исследователя В.Б. Вяткина и работам по гармонии систем белорусского философа Э.М. Сороко.

Для А.А. Любищева, по свидетельству Ю.А. Шрейдера, ключевым являлся вопрос об упорядоченности систем: есть ли она следствие гармонии, внутренне присущей системе, или возникает эволюционно, за счет отбора стабильных состояний. Подобно И. Кеплеру с его гармонией небесных сфер, А.А. Любищев считал гармонию, воплощенную в системе, реальным системообразующим фактором. [18, с. 23–26]. Он высказывает замечательную догадку, что «... проблема свойств гармонии связана прежде всего с тем, что существующая в природе целесообразность имеет не только историческое, но и системное объяснение». [цит. по: 19, с. 115–117]. Эвристический смысл системности как основания гармонии систем по А.А. Любищеву состоит в признании того, что природная целесообразность и, тем самым, устойчивость систем может оцениваться не только по их внешним функциональным проявлениям, но и по характеру их внутреннего устройства, например, путем оценки соотношения «структурный порядок/структурное разнообразие».

Системное объяснение целесообразности, упорядоченности, гармонии систем, доведенное до разработки количественного аппарата оценки соотношения «структурный порядок/структурное разнообразие», нашло свое отражение в законе *структурной организации систем* уральского ученого В.Б. Вяткина [10] и законе *структурной гармонии систем* белорусского философа Э.М. Сороко [11]. Их применение позволяет глубже понять влияние (внутренних) структурных трансформаций бюджетной системы на изменения (внешних) макроэкономических «выходов», описанных в первом разделе данной статьи посредством таблицы 1.

По В.Б. Вяткину система приобретает структурную устойчивость, вступает в стационарный режим функционирования, максимизирует свои функциональные проявления тогда и только тогда, когда показатели гомогенности (I_Σ) и гетерогенности (S) ее структуры уравновешены, равны друг другу. При любых значениях их отношения (R -функция = I_Σ/S) отличных от единицы – система неравновесна, ее функциональные проявления меньше максимально возможных. Максимально возможное значение структурного потенциала развития, по В.Б. Вяткину, есть функция мощности системы – $D_{\max} = (\log_2 M)^2/4$. При этом мощность системы [в нашем случае – это величина объема консолидированного бюджета Российской Федерации (M)] не зависит от структурных показателей гомогенности (I_Σ) и гетерогенности (S).

Если R -функция ($R = I_\Sigma/S$) системы предстает интегративным показателем ее структурного строения, то произведение показателей гомогенности и гетерогенности, по В.Б. Вяткину, количественно характеризует его структурный (актуальный, факти-

ческий) потенциал(!) развития ($D_{\text{факт}}$). Поскольку произведение двух неотрицательных чисел с постоянной суммой ($I_\Sigma + S = \text{const}$) приобретает максимальное значение при их равенстве, постольку количественное выражение структурного потенциала развития системы может быть определено как $D_{\text{факт}} = I_\Sigma \times S$.

С учетом того, что достижение системой равновесного состояния ее структурных показателей практически не встречающееся явление, ее структурное строение оценивается по фактическому значению R -функции, по степени приближения ее величины к единице, а структурный потенциал развития – по степени приближения его фактического значения ($D_{\text{факт}}$) к максимально возможной (D_{\max}) для данной системы в определенный момент времени величине ($D_{\text{факт}}/D_{\max} = \Delta D$).

Закон структурной гармонии дискретных систем по Э.М. Сороко понимание устойчивости системных образований трактует существенно иным образом. В соответствии с ним системы (любой природы) обретают гармоничное строение, стационарный режим существования, структурно-функциональную устойчивость и сохраняют способность к развитию тогда и только тогда, когда «различия внутри единства, взаимоисключающие, но и взаимодополняющие, связанные противоположности, логически непересекающиеся классы или состояния субстрата некоторого целого» [с.] соответствуют *принципу кратных отношений*. Руководствуясь этим принципом, он «переоткрывает» соотношение, известное с древнейших времен как «золотая пропорция», в соответствии с которой «целое ($I_\Sigma + S$) так соотносится с большей своей частью (I_Σ), как большая часть (I_Σ) соотносится с меньшей частью (S)». Известно также, что при $I_\Sigma + S = 1$,

«золотая пропорция» выполняется лишь при $I_\Sigma = 0,618\dots$ и $S = 0,382\dots$ (с точностью до третьего знака после запятой).

Полагая, что структурное строение системы есть сумма двух ее компонентов («связанных противоположностей») «гомогенность» (I_Σ) и «гетерогенность» (S), в соответствии с «золотой пропорцией» между ними получаем аналитическое выражение условия гармоничного устройства системы:

$$(I_\Sigma + S)/I_\Sigma = I_\Sigma/S = 1,618\dots$$

где, сумма ($I_\Sigma + S$) – это система в целом (в нормированном виде равная единице), I_Σ – величина показателя «гомогенности», ее большая компонента, S – величина показателя «гетерогенности», ее меньшая компонента.

Данное соотношение мы признаем «золотым правилом структурного строительства дискретных систем» и предлагаем к применению для сравнительной оценки структурных состояний бюджетной системы на исследуемые в настоящей статье даты (периоды). В случае приведения структуры системы в соответствие с «золотым правилом», величина ее структурного потенциала развития ($D_{\text{золото}}$) приобретет «гармоничное» значение, хотя и будет иметь меньшую величину в сравнении с максимально возможной (D_{\max}). Оценка степени гармоничности (оптимальности) бюджетной системы осуществляется по степени приближения ее структурного строения условию гармоничного строения $\Delta G = D_{\text{факт}}/D_{\text{золото}}$ (в процентах). Бюджетная система, структурное строение которой отвечает «золотому правилу», обретает не только гармоничное сочленение своих компонентов (I_Σ) и (S), не только структурную устойчивость и максимизацию функциональных проявлений, но и «сохраняет» способность к развитию.

Таблица 9

Доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов, передаваемых в доходы других уровней), в млрд. руб.

Уровень БС \ Годы	2001	2006	2015	2016	2017	2018
1. Консолидированный бюджет РФ ($M = m_1 + m_2 + m_3$)	2 670,6	9 513,1	21 356,7	21 808,3	24 145,9	29 762,2
2. Федеральный бюджет (m_3)	1 378,0	5 695,4	12 042,5	11 881,9	13 385,9	17 369,1
3. Бюджеты субъектов РФ (m_2)	731,2	2 704,1	5 807,8	6 275,7	6 909,0	8 143,1
4. Местные бюджеты (m_1)	561,4	1 113,5	3 506,4	3 650,6	3 851,0	4 250,0

Источник: Федеральное казначейство

Таким образом, количественная оценка изменений (динамика) структурного строения трехуровневой бюджетной системы Российской Федерации состоит в сопоставлении ее R-функции, фактических и максимально возможных значений структурного потенциала развития $D_{факт}$, $D_{макс}$ и их соотношения, а также степени приближения ее структурного строения условию гармоничного строения ΔG за 2001, 2006, а также 2015–2018 годы.

Шаг 1. Для расчетов использованы статистические данные Федерального казначейства о совокупных доходах бюджетов каждого из трех уровней бюджетной системы Российской Федерации за указанные годы без учета межбюджетных трансфертов, передаваемых в доходы других уровней бюджетов (таблица 9).

Шаг 2. Применив к данным таблицы 9 алгоритм действий, описанный в статье [12, с. 124–125], получим значения величин структурных показателей бюджетной системы Российской Федерации. Они представлены в таблице 10, строка 8 ($\Delta D = D_{факт}/D_{макс}$) которой отражает степень достижения величин структурного потенциала развития бюджетной системы своего максимально возможного значения (в процентах).

Данные, приведенные в таблицах 9 и 10, отчетливо демонстрируют следующие

тенденции структурных изменений бюджетной системы Российской Федерации в исследуемый период.

Во-первых, очевиден рост показателей номинальной мощности бюджетной системы России. В исследуемый период имел место рост доходов как консолидированного бюджета Российской Федерации, так и доходов бюджетов всех трех ее уровней (таблица 9). Естественным, поэтому, является возрастание максимально возможных значений величин структурного потенциала развития $D_{макс}$ (строка 7 таблицы 10).

Во-вторых, фактические значения величин структурного потенциала развития, будучи функцией произведения структурных показателей гомогенности и гетерогенности бюджетной системы ($D_{факт}$ – строка 6 таблицы 10), в сравнении с максимально воз-

можными ($D_{макс}$), возрастали медленнее.

В-третьих, величина отношения фактических величин структурного потенциала развития к максимально возможным их значениям ($\Delta D = D_{факт}/D_{макс}$) от периода к периоду (за исключением 2016 года) падает (строка 8 таблицы 10). Если показатели ее гетерогенности – строки 2 и 4 таблицы 10 – в указанные периоды изменялись лишь незначительно, то показатели гомогенности (строки 1 и 3 таблицы 10) – возрастали в более существенной степени. Особенно отчетливо об этом говорит возрастание величины R-функции (строка 5 таблицы 10).

Заметим, что и теоретически, и в прикладном плане данное отношение ($\Delta D = D_{факт}/D_{макс}$), наряду с R-функцией, может применяться в качестве индикатора актуального состояния структуры бюджетной системы. А изменения значений этих соотношений (ΔD и R) во времени (от периода к периоду) – в качестве индикатора направленности изменений: либо в сторону приближения к максимально возможной величине ($R = 1$, $\Delta D = 100\%$), либо удаления от нее.

В-четвертых, уменьшение величины ΔD и рост R-функции в исследуемом периоде характеризует бюджетную систему Российской Федерации как систему с последовательно ухудшающимся структурным

Таблица 10

Результаты расчетов величин значений структурных показателей бюджетной системы Российской Федерации

Структурные показатели БС \ Годы	2001	2006	2015	2016	2017	2018
1. Гомогенность БС (I_{Σ})	9,906	11,894	12,977	12,986	13,149	13,495
2. Гетерогенность БС (S)	1,477	1,321	1,405	1,426	1,411	1,366
3. Удельный вес (I_{Σ})	0,87	0,897	0,902	0,901	0,903	0,908
4. Удельный вес (S)	0,13	0,103	0,098	0,099	0,097	0,092
5. R-функция = (I_{Σ}/S)	6,706	9,003	9,237	9,106	9,32	9,879
6. $D_{факт} = (I_{\Sigma} \times S)$	14,633	15,715	18,232	18,52	18,55	18,434
7. $D_{макс} = (\log_2 M)^2/4$	32,393	43,664	51,713	51,931	52,995	55,214
8. $\Delta D = D_{факт}/D_{макс}$ (в %)	45,17	35,99	35,26	35,66	35,00	33,39

Источник: данные таблицы 9, расчеты авторов

**Оценка структурных показателей бюджетной системы
Российской Федерации в соответствии с «золотым правилом
структурного строительства дискретных систем»**

Структурные показатели БС \ Годы	2001	2006	2015	2016	2017	2018
1. Гомогенность I_{Σ} при $R = 1$	5,69	6,61	7,19	7,21	7,28	7,43
2. Гетерогенность S при $R = 1$	5,69	6,61	7,19	7,21	7,28	7,43
3. $D_{R=1} = (I_{\Sigma \text{ при } R=1} \times S_{\text{при } R=1})$	32,39	43,66	51,71	51,93	52,99	55,21
4. Гомогенность I_{Σ} при $R = 1,618$	7,03	8,17	8,89	8,91	9,00	9,18
5. Гетерогенность S при $R = 1,618$	4,35	5,05	5,49	5,51	5,56	5,68
6. $D_{\text{золото}} = (\text{строка 4} \times \text{строка 5})$	30,59	41,23	48,83	49,04	50,04	52,14
7. $\Delta G = D_{\text{факт}}/D_{\text{золото}}$ (в %)	47,84	38,11	37,34	37,76	37,07	35,36

Источник: расчеты авторов

строением. На субгосударственном уровне – это свидетельство недостижимости необходимого уровня финансовой самостоятельности региональных и местных органов власти по решению задач в сфере их исключительного и совместного ведения. На федеральном – неоптимальности структурного строения бюджетной системы как инструмента федерального центра по преодолению межрегиональных различий.

Шаг 3. В целях определения оптимальных (гармоничных) значений показателей гомогенности и гетерогенности бюджетной системы обратимся к «золотому правилу строительства дискретных систем» по Э.М. Сороко. Для получения структурных показателей бюджетной системы, соответствующих «золотому правилу», применен обратный по отношению к предыдущему порядку расчетов.

Шаг 3.1. Первоначально рассматривается гипотетический случай, когда фактическое значение $D_{\text{факт}}$ бюджетной системы достигло максимального значения, т.е. показатели ее гомогенности и гетерогенности приобрели равные значения $I_{\Sigma} = S = (I_{\Sigma} + S)/2$, их удельные веса равны 0,5 и 0,5, а R-функция равна 1. Для этого случая получены величины значений гомогенности и гетерогенности бюджетной системы – строки 1 и 2 таблицы 11. Легко видеть, что гипотетические величины их произведений ($D_{R=1}$) в строке 3 таблицы 11 соответствуют максимально возможным значениям ($D_{R=1} = D_{\text{макс}}$), приведенным в строке 7 таблицы 10.

Шаг 3.2. На этапе приведения структурных показателей к «золотому правилу», принято во внимание, что удельные веса гомогенности и гетерогенности бюджетной системы должны соответствовать значениям $I_{\Sigma} = 0,618$ и $S = 0,382$, а R-функция = $0,618/0,382 = 1,618$. Пе-

рейдя от удельных значений к абсолютным, величины гомогенности и гетерогенности бюджетной системы приобретают значения, представленные в строках 4 и 5 таблицы 11. Произведения этих величин (строка 6 таблицы 11) представляют собой значения структурного потенциала развития ($D_{\text{золото}}$) бюджетной системы (на исследуемые годы), соответствующие «золотому правилу». Расчетные данные, приведенные в строке 7 таблицы 11, характеризуют степень достижения бюджетной системой фактического структурного потенциала развития (данные строки 6 таблицы 10) в сравнении с уровнем, который соответствует «золотым» значениям удельных весов показателей ее гомогенности и гетерогенности – $\Delta G = D_{\text{факт}}/D_{\text{золото}}$ (в процентах).

Несмотря на то, что величины и фактических (строка 6 таблицы 10), и расчетных «золотых» (строка 6 таблицы 11) значений структурного потенциала развития бюджетной системы демонстрируют тенденцию к росту, отношение этих величин (строка 7 таблицы 11) отчетливо устремлено к понижению. Тем самым, фактические значения в сравнении с «золотыми» возрастали медленнее, что и приводило в исследуемом периоде к ухудшению их соотношения.

Рассчитанные на основе данных о размерах доходов трех уровней бюджетной системы

результаты говорят о том, что реальная бюджетная политика, ее практическая реализация в исследуемом периоде не приводили к достижению не только максимально возможных (к достижению значений в строке 7 таблицы 10), но и меньших по величине «золотых» значений структурного потенциала развития бюджетной системы (к достижению значений в строке 6 таблицы 11). Еще раз напомним, что это происходило в условиях роста мощности бюджетной системы (строка 1 таблицы 9).

Шаг 4. Наконец, необходимо рассчитать на исследуемые периоды величины оптимальных (гармоничных) значений распределения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по трем уровням бюджетной системы.

Для этого воспользуемся известными формулами расчета b_n -го члена ($b_n = b_1 \cdot q^{n-1}$) и суммы первых членов [$M = b_1 \times (1 - q^n)/(1 - q)$] возрастающей геометрической прогрессии. В качестве знаменателя (q) геометрической прогрессии примем инвариант золотой пропорции $q = (b_{n+1})/b_n = 1,618...$ Сумму первых трех членов прогрессии представляет величина консолидированного бюджета Российской Федерации (M). Величину доходов бюджетов муниципального уровня (b_1) находим из формулы суммы первых членов прогрессии (при $n = 3$), а величину доходов бюджетов ре-

гионального (b_2) и федерального (b_3) уровней из формулы b_n -го члена ($b_n = b_1 \times q^{n-1}$) при $n = 2$ и $n = 1$ соответственно. Результаты расчетов и сравнение значений фактических и оптимальных величин распределения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по трем уровням бюджетной системы приведены в таблице 12.

Легко видеть, что оптимальные значения удельных весов (долей) доходов трех уровней бюджетной системы в структуре консолидированного бюджета Российской Федерации, рассматриваемые как возрастающая геометрическая прогрессия со знаменателем, равным золотой пропорции (1,618...), должны соответствовать (в процентах) соотношению $100 = 50 + 30,9 + 19,1$. В то время как фактические значения их долей имели величины, представленные в таблице 13.

В предыдущих разделах настоящей статьи в процессе диагностики бюджетной политики речь шла о «дестимуляции» региональных и местных органов власти в увеличении собственных бюджетных доходов (налоговых и неналоговых поступлений), был сделан акцент на угнетающий характер ее воздействия на самостоятельное ведение дел органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. В настоящем разделе акцент иной – проводимая в исследуемые годы бюджетная политика приводила к ухудшению структуры самой бюджетной системы. Речь идет о неоптимальном распределении ресурсов консолидированного бюджета страны по уровням бюджетной системы.

В первом случае необходимы меры с акцентом на «оздоровление» межбюджетных отношений. Перечень и качественные характеристики этих мер, отраженные в Концепции 1999–2001 и Программе 2005,

Таблица 12

Сравнение значений фактических и оптимальных величин доходов трех уровней бюджетной системы Российской Федерации (в млрд. руб.)

Годы \ Уровень БС	Консолид. бюджет РФ (М)	Доходы федерального бюджета		Доходы региональных бюджетов		Доходы местных бюджетов	
		Факт (m_3)	Расч. (b_3)	Факт (m_2)	Расч. (b_2)	Факт (m_1)	Расч. (b_1)
2001	2 670,60	1 378,00	1 335,30	731,2	825,22	561,4	510,08
2006	9 513,10	5 695,40	4 756,55	2 704,10	2 939,6	1 113,50	1 817,00
2015	21 356,70	12 042,50	10 678,35	5 807,80	6 599,22	3 506,40	4 079,13
2016	21 808,30	11 881,90	10 904,15	6 275,70	6 738,76	3 650,60	4 165,39
2017	24 145,90	13 385,90	12 072,95	6 909,00	7 461,08	3 851,00	4 611,87
2018	29 762,20	17 369,10	14 881,10	8 143,10	9 196,52	4 250,00	5 684,58

Источник: данные таблицы 9, расчеты авторов

Таблица 13

Сравнение значений оптимальных и фактических значений удельных весов доходов бюджетов трех уровней бюджетной системы в консолидированном бюджете Российской Федерации (в %.)

Годы \ Уровень БС	Консолидир. бюджет РФ (%)	Доля доходов федерального бюджета (%)	Доля доходов региональных бюджетов (%)	Доля доходов местных бюджетов (%)
Оптимум	100	50,0	30,9	19,1
2001	100	51,60	27,38	21,02
2006	100	59,87	28,43	11,70
2015	100	56,39	27,19	16,42
2016	100	54,48	28,78	16,74
2017	100	55,44	28,61	15,95
2018	100	58,36	27,36	14,28

Источник: данные таблицы 12, расчеты авторов

не устарели и требуют практической реализации (см. Приложение к первой части настоящей статьи).

Во втором – меры с акцентом на децентрализацию доходных источников по уровням бюджетной системы и дальнейшей их стабилизации, по меньшей мере, на период до 2025 года, т.е. на период действия Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Распределение ресурсов консолидированного бюджета по уровням бюджетной системы страны должна соответствовать «золотому правилу структурного строительства дискретных систем». Направление движения к оптимальной структуре и пределы децентрализации доходных источников консолидированного бюджета Российской Федерации вытекают из сравнения величин

фактических и оптимальных значений удельных весов доходов трех уровней бюджетной системы в консолидированном бюджете Российской Федерации в таблице 13.

Проведенный анализ межбюджетных отношений и выводы из него говорят о прямо противоположном движении. Характерным примерами современного этапа взаимоотношений между федеральными и субнациональными властями являются рассмотренный выше правительственный проект федерального закона под номером 609452-7, ужесточающий требования в отношении субнациональных заимствований [17], и уже упомянутая Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [4]. Стратегия решением Правительства Российской Феде-

рации определяет «перспективные» и «неперспективные» экономические специализации каждого из субъектов Российской Федерации. Это подтверждает желание скорее директивного, централизованного управления соответствующими социально-экономическими процессами, чем стремление стимулировать их активность на реализацию ответственной политики по социально-экономическому развитию своих регионов с опорой на собственный потенциал. Само наличие подобной «директивной» Стратегии уже является достаточным аргументом для негативной оценки результатов по достижению целей и решению задач Концепции 1999–2001 и Программы 2005, как по сути отрицающей возможность применения изложенного в них подхода.

Заключение

Несмотря на полученные результаты, описываемая ситуация, по мнению авторов, не является необратимой. Задача совершенствования федеративных отношений, имеющая целью достижение самостоятельности региональных и местных органов управления, с одной стороны, и оптимизации структуры бюджетной системы в целях достижения гармонического сочленения ее уровней, с другой, с точки зрения необходимости и возможностей ее решения не потеряла актуальности. Наоборот, в свете положений Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [20] их достижение приобретает критическую важность, поскольку требует включения региональных властей в исполнение национальных проектов, позволяет реализовать такое уникальное преимущество Российской Федерации

как многообразие потенциалов ее регионов.

В целях достижения определенности и стабильности межбюджетных отношений, взаимодействие федерального центра с субнациональными властями по вопросам финансового обеспечения их функций должно осуществляться не в директивном порядке, а в соответствии с принципами федерализма на основе встречных инициатив и взаимного согласия.

Являются актуальными и требуют решения следующие задачи:

а) расширение зон самостоятельности и повышения ответственности региональных органов власти и органов местного самоуправления в решении задач по предметам исключительного и совместного ведения в соответствии с законодательством о разграничении предметов ведения и полномочий между уровнями власти, положениями Концепции 1999–2001 и Программы 2005 (с учетом отдельных положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации) и требованиями национальных проектов на период до 2024 года (в части их субнациональных аспектов);

б) приведение доходных источников (налоговых и неналоговых поступлений) региональных органов власти и органов местного самоуправления в соответствие с их институциональными публично-правовыми полномочиями и расходными обязательствами на основе:

оптимизации распределения ресурсов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы путем постепенной децентрализации доходных источников вплоть до достижения значений показателей ее структурного строения, соответствующих «золотому правилу структурного строительства дискретных систем»;

распределения доходов консолидированного бюджета страны между бюджетами бюджетной системы на постоянной основе Бюджетным и Налоговым кодексами (а не ежегодными федеральными законами о федеральном бюджете на очередной год и плановый период);

применения стабильных нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований путем установления значений дифференцированных нормативов распределения федеральных налогов (в частности, акцизов на алкоголь и нефтепродукты) между уровнями бюджетной системы на долгосрочный период и сокращения масштабов «расщепления» налогов;

ликвидации «нефинансируемых федеральных мандатов» — неизбежных расходов субнациональных бюджетов, причиной осуществления которых являлись решения федеральных органов власти и управления;

в) обеспечение предсказуемости и стабильности федерального бюджетного процесса в части бюджетных решений в отношении масштабов неизбежной финансовой помощи на реализацию полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления путем:

радикального сокращения (по мере расширения зон самостоятельности субнациональных властей на основе децентрализации доходных источников) оснований, видов, форм и количества межбюджетных трансфертов;

отказа от введения в действие основных законов, регулирующих правовые условия организации бюджетного процесса на этапе исполнения региональных законов и муниципальных решений о бюджете на очередной финансовый год и плановый период (прежде

всего, федеральных законов об общих принципах организации региональных органов власти и органов местного самоуправления, Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации);

заблаговременного (до внесения в Государственную Думу проекта федерального зако-

на о федеральном бюджете на очередной год и плановый период) принятия решений о распределении межбюджетных трансфертов, условий, методик расчета и порядка их предоставления.

Условием успешности такой работы является научно обоснованный, экономически

мотивированный подход, в наименьшей мере подверженный влиянию ситуативных, конъюнктурных факторов, противопоказанных эффективному функционированию бюджетной системы и ее «федеральному компоненту», требующих стабильности, надежности и предсказуемости.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2014. № 31. С. 4398.

2. Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 года № 862.

3. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года № 584.

4. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р.

5. Горегляд В.П. Уроки бюджетного федерализма: 20 лет реформ // Федерализм. 2016. № 1 (81). С. 91–106.

6. Галухин А.В. Финансовая устойчивость доходной базы бюджетов регионов: состояние и оценка результативности ее управления // Федерализм. 2015. № 2 (78). С. 151–162.

7. Рутковская Н.С. Реформа межбюджетных отношений в Российской Федерации: основные направления, проблемы и перспективы. В кн.: Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 7 (13). С. 196–199.

8. Караваева И.В. Бюджетная политика как фактор формирования рисков социально-экономического развития России // Федерализм. 2018. № 3 (91). С. 47–62.

9. Маслихина В.Ю. Допустимый уровень межрегионального неравенства в России // Вестник Приволжского государственного технологического университета. 2014. № 4 (23). С. 15–22.

10. Вяткин В.Б. Хаос и порядок дискретных систем в свете синергетической теории информации [Электрон. ресурс] // Научный журнал КубГАУ. 2009. № 03(47). Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru/2009/03/pdf/08.pdf>.

11. Сороко Э.М. Структурная гармония систем. Минск: Наука и техника, 1984. 264 с.

12. Морозов О.В., Васильев М.А. Количе-

ственный анализ федеративных государств по показателям структурной неоднородности // Федерализм. 2018. № 3 (91). С. 120–142.

13. Бирюков А.Г. К вопросу о стимулировании инвестиций в субъектах Российской Федерации как элементе межбюджетных отношений // Власть. 2011. № 3.

14. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

15. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019, с изм. от 03.07.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

16. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 06.06.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

17. Проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» [Электрон. ресурс]. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Режим доступа: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/609452-7>.

18. Любишев А.А. Морозные узоры на стеклах (наблюдения и размышления биолога). Знание-сила. 1973. № 7. С. 23–26.

19. Шрейдер Ю.А. Работы по истории и методологии науки. Л.: Наука, 1982. С. 100–118.

20. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, 14.05.2018, № 20, ст. 2817.

References

1. The Constitution of the Russian Federation. Meeting of the legislation of the Russian Federation, 04.08.2014. No. 31: 4398. (In Russ.)
2. The concept of reforming intergovernmental relations in the Russian Federation in 1999-2001. Approved by Decree of the Government of the Russian Federation of July 30, 1998 No. 862. (In Russ.)
3. The program for the development of fiscal federalism in the Russian Federation for the period up to 2005. Approved by Decree of the Government of the Russian Federation of August 15, 2001 No. 584 (In Russ.)
4. The spatial development strategy of the Russian Federation for the period until 2025. Approved by Order of the Government of the Russian Federation of February 13, 2019 No. 207. (In Russ.)
5. Goreglyad V.P. Lessons from fiscal federalism: 20 years of reform. *Federalizm = Federalism*. 2016; 1 (81): 91–106. (In Russ.)
6. Galukhin A.V. Financial stability of the revenue base of regional budgets: state and assessment of the effectiveness of its management. *Federalizm = Federalism*. 2015; 2 (78): 151–162. (In Russ.)
7. Rutkovskaya N.S. Reforma mezhhbyudzhnykh otnosheniy v Rossiyskoy Federatsii: osnovnyye napravleniya, problemy i perspektivy = Reform of intergovernmental relations in the Russian Federation: main directions, problems and prospects. In: *Istoricheskiye, filosofskiyе, politicheskoye i yuridicheskoye nauki, kul'turologiya i iskusstvovedeniye. Voprosy teorii i praktiki* = Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Questions of theory and practice. Tambov: Diploma; 2011; 7 (13): 196–199. (In Russ.)
8. Karavayeva I.V. . Budget policy as a factor in the formation of risks of socio-economic development of Russia. *Federalizm = Federalism*. 2018; 3 (91): 47–62. (In Russ.)
9. Maslikhina V.YU. The permissible level of interregional inequality in Russia. *Vestnik Privolzhskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta* = Bulletin of the Volga State Technological University. 2014; 4 (23): 15–22. (In Russ.)
10. Vyatkin V.B Chaos and the order of discrete systems in the light of the synergetic theory of information [Internet]. *Nauchnyy zhurnal KubGAU* = Scientific journal KubSAU. 2009; 03(47). Available from: <http://ej.kubagro.ru/2009/03/pdf/08.pdf>. (In Russ.)
11. Soroko E.M. Strukturnaya garmoniya system = Structural harmony of systems. Minsk: Science and Technology; 1984. 264 p. (In Russ.)
12. Morozov O.V., Vasil'yev M.A. A quantitative analysis of federal states in terms of structural heterogeneity. *Federalizm = Federalism*. 2018; 3 (91): 120–142. (In Russ.)
13. Biryukov A.G. On the issue of stimulating investment in the constituent entities of the Russian Federation as an element of inter-budget relations. *Vlast' = Power*. 2011; 3. (In Russ.)
14. Federal Law of 06.10.1999 No. 184-Ф3 (as amended on 05/01/2019) “On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation” // Collection of Legislation of the Russian Federation, 18.10.1999, No. 42, Art. 5005 (In Russ.)
15. Federal Law of 06.10.2003 No. 131-Ф3 (as amended on 05/01/2019, as amended on 07/03/2019) «On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» No. 131-FZ of October 6, 2003 // Meeting of the legislation of the Russian Federation, 06.10.2003, No. 40, Art. 3822. (In Russ.)
16. “Budget Code of the Russian Federation” dated July 31, 1998 No. 145-Ф3 (as amended on June 06, 2019) // Meeting of the legislation of the Russian Federation, 03.08.1998, No. 31, st. 3823. (In Russ.)
17. The draft federal law “On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation and the recognition of certain provisions of legislative acts of the Russian Federation as invalidating with a view to improving the legal regulation of relations in the field of state (municipal) borrowings, management of state (municipal) debt and state financial assets of the Russian Federation «[Internet]. The official website of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Available from: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/609452-7>. (In Russ.)
18. Lyubishchev A.A. Frosty patterns on glasses (observations and thoughts of a biologist) *Znaniye-sila* = Knowledge is power. 1973; 7: 23–26. (In Russ.)
19. Shreyder YU.A. Raboty po istorii i metodologii nauki = Works on the history and methodology of science. Leningrad: Nauka; 1982: 100–118. (In Russ.)
20. Decree of the President of the Russian Federation of 05/07/2018 No. 204 “On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024”. Collection of legislation of the Russian Federation, 14.05.2018, № 20, Art. 2817. (In Russ.)

Сведения об авторах

Олег Викторович Морозов

к.ф.н., руководитель научной школы «Высшая школа публичной политики»
Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва, Россия
Эл. почта: moleg566@gmail.com

Алексей Геннадьевич Бирюков

к.э.н., помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Эл. почта: Juicer@mail.ru

Михаил Аркадиевич Васильев

Заместитель руководителя научной школы «Высшая школа публичной политики»
Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва, Россия
Эл. почта: vma9852707439@yandex.ru

Information about the authors

Oleg V. Morozov

Cand. Sci. (Philosophy), Head of Higher School of Public Policy
Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia
E-mail: moleg566@gmail.com

Aleksey G. Biryukov

Cand. Sci. (Economics), Assistant to the Deputy of the state Duma of Federal Assembly of Russian Federation
E-mail: Juicer@mail.ru

Mikhail A. Vasiliev

Deputy Head of the Higher School of Public Policy
Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia
E-mail: vma9852707439@yandex.ru