

Л.Н. ЛЫКОВА

СИСТЕМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ЕСТЬ ЛИ СТИМУЛЫ К ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ?

В последнее десятилетие система межбюджетных отношений подвергалась изменениям, которые носили преимущественно частный характер. Результатом стала сложившаяся модель со значительным и несокращающимся числом дотационных регионов, высоким уровнем концентрации доходов и существенно различающимися по степени диверсификации доходной базы субфедеральными бюджетами. При этом если в половине регионов имеет место недостаточный уровень экономического развития для финансирования необходимых расходов (относительно ВРП), то для другой половины этот уровень в рамках потенциала ВРП является вполне достаточным. Однако действующая налоговая система и порядок распределения налоговых доходов не позволяют этого сделать, что требует замещения налоговых доходов федеральными трансфертами. Данная модель не формирует в регионах интереса к поддержке экономического роста и хозяйственной активности и лишает их стимулов к развитию. Выходом из создавшейся ситуации может стать учет сформировавшихся макротрендов (изменения места углеводородной экономики, места в цепочках добавленной стоимости и др.) при формировании явно асимметричной модели межбюджетных отношений, которая может позволить задействовать интерес к экономическому развитию на уровне субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, налоговые полномочия, налоговые доходы, дотации, налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, трансферты, расходы бюджета, региональные бюджеты, субъект Российской Федерации.

JEL: H20, H50, H60, H77

Существующая в настоящее время система межбюджетных отношений, понимаемая в широком значении слова, в значительной степени сложилась уже более десяти лет назад. За последнее десятилетие *не просматривалось существенных корректировок ее модели*. Это в равной степени относится к распределению налоговых доходов между различными бюджетами бюджетной системы, к действующей модели межбюд-

жетных трансфертов, процедурам финансирования государственных программ, порядку финансирования федеральных расходов в субъектах Федерации и другим составляющим. Отдельные изменения, корректировки и уточнения имели место в отношении всех без исключения блоков межбюджетных отношений в последние годы, но в целом они носили частный характер.

Проблемы и модификации отечественной модели межбюджетных отношений

Так, в части порядка и процедур распределения налоговых доходов можно отметить:

- снижение на 1 процентный пункт ставки налога на прибыль организаций, подлежащей зачислению в доход бюджетов субъектов Федерации, и соответствующее увеличение федеральной составляющей этого налога в 2017 г. (это было сделано для увеличения объема трансфертов бюджетам субъектов и, по сути, представляло собой некоторое перераспределение полученных регионами сумм налога на прибыль от одних к другим);
- в пользу межрегионального перераспределения поступлений налога на прибыль отчасти работает и механизм уплаты налога в консолидированной группе налогоплательщиков;
- вначале заявленное и впоследствии постепенно реализуемое увеличение норматива зачисления в доход бюджетов субъектов Федерации акцизов на нефтепродукты (планируемое доведение норматива зачисления до 100% в 2024 г.);
- перенаправление в пользу федерального бюджета все большей и большей части доходов от Соглашения о разделе продукции (СРП) «Сахалин-1» (характер соглашения позволял это сделать);
- введение в качестве относительно самостоятельного направления предоставления льгот по налогу на прибыль организаций для региональных инвестиционных проектов, специальных инвестиционных контрактов и иных форм локальных преференциальных режимов.

В части системы межбюджетных трансфертов *происходили почти ежегодные корректировки* порядка предоставления дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности¹, а в 2017 г. было введено требование для получателей дотаций на выравнивание о заключении с Минфином Российской Федерации соглашения, определяющего задачи по реализации мер, направленных на расширение налоговой базы, занятости и др. параметров, и это требование в целом соблюдалось.

¹ Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 18 сентября 2006 г., 3 ноября 2007 г., 12 августа 2008 г., 2 ноября 2009 г., 27 ноября 2010 г., 20 декабря 2011 г., 9 декабря 2013 г., 1 декабря 2014 г., 22 апреля, 30 ноября 2015 г., 27 декабря 2016 г., 31 декабря 2017 г., 31 декабря 2018 г., 27 декабря 2019 г., 24 декабря 2020 г.).

Определенные изменения в общую ситуацию вносит разработка и введение в действие национальных проектов, которые косвенным образом сказываются на системе межбюджетных трансфертов. В качестве относительно самостоятельного направления модификаций межбюджетных отношений можно назвать и реализацию некоторых федеральных государственных программ, для поддержки которых (или в общем русле которых) разрабатываются и реализуются государственные программы субъектов Федерации (некоторых субъектов).

В части регулирования параметров государственного и муниципально-го долга также имели место определенные корректировки. В первую очередь они касались показателей долговой устойчивости региональных бюджетов. Так, была снижена установленная Бюджетным кодексом доля расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в общем объеме расходов с 15% до 10%; установлен показатель, ограничивающий годовую сумму платежей по обслуживанию и погашению имеющегося долга двадцатью процентами суммы налоговых и неналоговых доходов и дотаций (ст. 107 БК РФ); была введена группировка субъектов Федерации по степени их долговой устойчивости (ст. 107.1 БК РФ); были внесены и некоторые другие корректировки и уточнения, направленные на повышение ответственности и ограничение темпов роста задолженности. В данном случае не рассматриваем ситуацию 2020–2021 гг., когда действие некоторых мер было приостановлено или скорректировано на некоторое время в сторону смягчения в условиях экономического кризиса.

Приведенные примеры не исчерпывают всех модификаций модели межбюджетных отношений, имевших место в последнее десятилетие, а их распределение по группам носит в значительной мере условный характер, поскольку каждое из них косвенно влияло и на другие параметры системы. Однако практически все эти корректировки носили относительно частный характер и не меняли систему межбюджетных отношений принципиально.

Итогом стало *сохранение большинства проблем региональных бюджетов*, оформившихся еще до кризиса 2009 г., а именно:

- избыточный характер централизации полномочий (как доходных, так и расходных), ползучее перераспределение доходного потенциала в пользу федерального центра;
- формирование номинально единой модели межбюджетных отношений и активная деятельность по преодолению формируемых этой моделью диспропорций;
- смена тенденции к повышению прозрачности системы межбюджетных трансфертов на противоположную;
- сохранение значительного (периодически увеличивающегося) числа дотационных регионов;
- формирование заинтересованности в большинстве регионов к сохранению своего статуса дотационных;
- сохранение и консервация ситуации экономической стагнации в большинстве регионов и некоторые другие [1; 2].

Сохраняет свою остроту вопрос о необходимости социально-экономического развития всех и каждого из субъектов Федерации, формирования в каждом субъекте социально-экономических условий для нормальной жизни населения. Сегодня в рамках действующей модели межбюджетных отношений ответ на этот вопрос подменяется ответом на вопрос о формальном соблюдении установленных параметров, критериев и показателей. А вопрос о развитии экономики регионов, формировании в них более или менее адекватной для поддержки уровня жизни населения хозяйственной активности в рамках данной системы становится далеко не первым.

Остановимся более подробно на том, в какой мере инструменты сложившихся межбюджетных отношений (понимаемые в широком значении данного термина²) нацелены на развитие субъектов Федерации; на повышение экономической активности и развитие в регионах собственной доходной базы, позволяющей формировать бюджеты необходимого для оказания государственных услуг объема. Самостоятельным аспектом данной проблемы является вопрос о формировании реальных стимулов для экономического развития территории в самих субъектах со стороны руководства этих регионов.

Чтобы подойти к ответу на сформулированные вопросы, рассмотрим некоторые показатели, характеризующие хозяйственную динамику и некоторые тенденции экономического развития в регионах с точки зрения региональных бюджетов. Далее остановимся на некоторых особенностях разграничения налоговых доходов и проблемах межбюджетных трансфертов с точки зрения их реального или потенциального влияния на экономическую динамику и формирования стимулов к развитию. И в завершении попытаемся сформулировать некоторые подходы или направления поиска выхода из создавшейся ситуации.

Количественные оценки

Подходить к оценке уровня экономического развития и масштабов хозяйственной активности на территории субъектов Российской Федерации можно с разных точек зрения в зависимости от целей и задач конкретного исследования [3; 4; 5]. Поскольку в рамках настоящей статьи *основное внимание будет уделено проблемам межбюджетных отношений в связи с экономической динамикой*, попробуем оценить степень экономической активности и состояние экономики регионов с точки зрения возможности формирования на базе этой региональной экономики бюджета, позволяющего финансировать необходимые расходы. В качестве того, что можно рассматривать как «необходимые расходы» будем использовать фактический объем расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Очевидна вся проблематичность подобного

² Подробная классификация существующих в экономической литературе подходов к понятию межбюджетные отношения, в частности, представлена в [6].

подхода: для подавляющего большинства регионов фактические расходы *в лучшем случае могут рассматриваться как минимально необходимые*, но никак не достаточные. Однако в качестве ориентира использование этих оценок представляется допустимым. Выявление действительно необходимых расходов для каждого из субъектов Федерации является самостоятельной и отнюдь не простой задачей, поэтому в рамках данной работы ограничимся предложенным выше подходом, а именно — фактическими расходами как первым приближением к необходимым.

Если по итогам 2008 г. отношение расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации к ВРП (сумма ВРП по всем субъектам) составляла 18,0%, то по итогам 2018 г. эта величина уже оказалась 14,6%. При этом снизились и трансферты из федерального бюджета (безвозмездные поступления всех видов) в бюджеты субъектов с 3,3% ВРП до 2,5% ВРП. Заметим, что это снижение имело место на фоне выраженного роста объема субфедерального долга и долгового финансирования этих расходов (с 1,3% ВРП в 2008 г. до 2,5% по итогам 2018 г.).

Таким образом, снижение доли ВРП, используемого для финансирования расходов региональных бюджетов, имело место не только за счет федеральных трансфертов, но и за счет тех налогов и неналоговых платежей, которые в соответствии с действующим законодательством подлежат зачислению в доходы консолидированных бюджетов. Эта динамика может иметь под собой две группы явлений и соответственно два типа интерпретации.

Первая связана с соотношением федеральной и субфедеральной составляющей отечественной бюджетной системы, в рамках которой такое снижение может трактоваться как рост доли федеральной составляющей. Вторая предполагает изменение параметров распределения ВРП между бюджетной системой, с одной стороны, и секторами финансовых и нефинансовых корпораций и сектором домохозяйств — с другой. Имеющиеся данные о структуре ВРП затрудняют более детальный анализ происходивших в этот период процессов.

Если интерпретировать данное снижение доли налоговых и неналоговых доходов в ВРП в рамках первого подхода, то речь может идти о различии влияния мировых цен на нефть и валютного курса на доходы федеральной и субфедеральной составляющих бюджетной системы. Если же интерпретировать эту динамику исходя из второго подхода, то сложившийся тренд может свидетельствовать в пользу роста доли иных секторов (не сектора государственного управления) в структуре ВРП. Однако без убедительных доказательств обе интерпретации пока остаются в качестве гипотез.

Указанное относительно незначительное снижение доли расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации имело место за счет выраженного изменения доли субъектов с критически высокими значениями отношения расходов к ВРП.

В зависимости от отношения фактических расходов к ВРП (см. рис. 1) могут быть выделены пять групп регионов. Наиболее про-

блемными являются первые две, где фактические расходы консолидированных бюджетов составляют 50% ВРП (первая) или находятся в интервале 30%–50% (вторая)³. Большинство регионов попадают в третью и четвертую группу, где расходы составляют либо 20%–30% ВРП, либо 10%–20%. У регионов пятой группы значение рассматриваемого показателя менее 10%, что может свидетельствовать фактически об отсутствии связи между процессом формирования регионального бюджета и хозяйственной активностью в регионе.

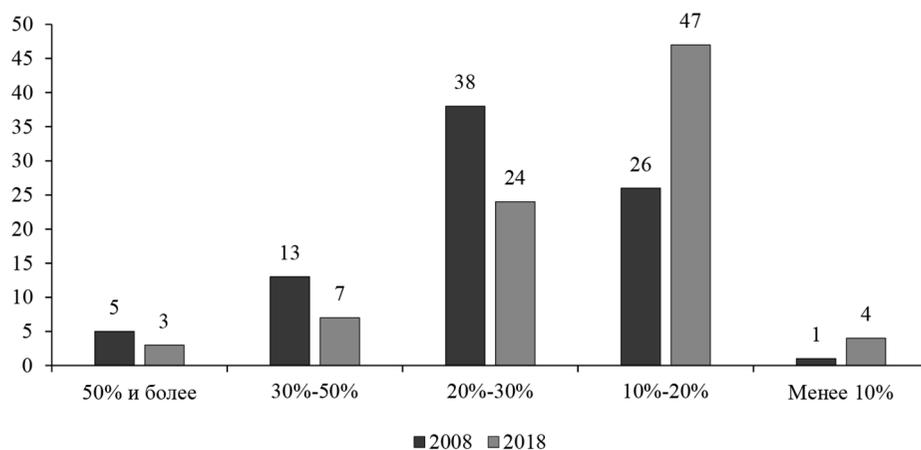


Рис. 1. Число субъектов Российской Федерации с отношением расходов консолидированных бюджетов субъектов к ВРП в 2008 и 2018 гг.

Источник: [7; 8], данные официального сайта ФСГС (URL: <https://rosstat.gov.ru/accounts>)

В 2008 г. для пяти субъектов Российской Федерации (первая группа) показатели отношения расходов консолидированных бюджетов субъектов к ВРП превышали 50% (главным образом, за счет федеральных трансфертов). В эту группу входили республики Ингушетия, Алтай, Тыва, Чеченская Республика и Чукотский автономный округ. Так, в Республике Тыва расходы консолидированного бюджета превысили 68% ВРП, а в Республике Ингушетия – 79%. При этом отношение

³ Показатель отношения объема расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации к ВРП может рассматриваться как оценка степени (в т.ч. достаточности или недостаточности) экономического развития или хозяйственной активности в регионе для формирования необходимого для финансирования определенного набора госуслуг бюджета. Понятно, что если рассматриваемое отношение превышает 50%, то *формировать бюджет* только исходя из региональной экономики и деятельности хозяйственных агентов на территории региона *невозможно*. Никакая налоговая система, никакие нормативы распределения имеющихся налогов не позволяют сформировать бюджет, необходимый для финансирования государственных услуг. В то же время низкие значения доли расходов бюджета в ВРП (на момент подготовки статьи последние данные о ВРП, опубликованные на сайте Федеральной службы государственной статистики (ФСГС), относились к 2018 г.) свидетельствуют об активном процессе перераспределения регионального продукта в федеральный бюджет, а через него – в иные регионы, или о перераспределении возрастающей части продукта в пользу субъектов хозяйствования (в соответствии со сформулированными выше гипотезами).

федеральных трансфертов к ВРП этих регионов составляло 51% и 68% соответственно. Число регионов со столь критически низким для бюджета уровнем хозяйственной активности в 2018 г. сократилось до трех (Чукотский автономный округ, Чеченская Республика и г. Севастополь).

Во второй группе регионов со значением рассматриваемого показателя в интервале 30%–50% число регионов также сократилось с 13 в 2008 г. до 7 по итогам 2018 г., из которых 3 в 2008 г. входили в первую группу и имели рассматриваемый показатель более 50%.

В 2018 г. существенно сократилось количество субъектов (третья группа), у которых отношение расходов консолидированного бюджета к ВРП находится в интервале 20%–30% (с 38 до 24).

Основным же реципиентом субъектов Российской Федерации, выбывающих из первых трех групп, является четвертая группа с долей расходов в ВРП в интервале 10%–20%. Регионы данной группы, а также группы с расходами менее 10% ВРП в целом имеют достаточный экономический потенциал для формирования собственных консолидированных бюджетов без федеральной поддержки. Но особенности действующей модели межбюджетных отношений (конструкции налоговой системы, распределения налоговых полномочий и налоговых доходов, сложившейся системы трансфертов) приводят к тому, что большинство из них являются реципиентами дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Вопрос о соответствии фактических расходов потребностям в финансировании здесь также нельзя полностью игнорировать — заключенные с Минфином соглашения при получении дотаций, искусственное ограничение объема субфедерального долга в ущерб необходимым расходам, равно как и предоставление неэффективных налоговых льгот, также остаются актуальными.

Таким образом, в целом просматривается определенная тенденция к увеличению числа субъектов Федерации, которые, исходя из этих данных, потенциально могли бы формировать собственные бюджеты на базе доходов экономических субъектов соответствующих регионов. Тем не менее из 51 субъекта Российской Федерации, относящегося к четвертой и пятой группам, только 11 не получали в 2018 г. дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (в 2019 г. и 2020 г. число регионов, не получающих дотации на выравнивание увеличилось до 12). Данное обстоятельство указывает на то, что *сложившаяся система межбюджетных отношений*, и в частности модель предоставления дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, как минимум для 38 регионов фактически *компенсирует недостатки или неэффективность сложившейся модели распределения налоговых полномочий и налоговых доходов при формировании региональных бюджетов*.

Еще одним аспектом проблемы использования имеющегося экономического потенциала для формирования региональных бюджетов является проблема степени концентрации этого потенциала и его диверсификации. Степень концентрации доходной базы региональ-

ных бюджетов может быть оценена в самом первом приближении, исходя из степени концентрации ВРП как отражения всех доходов всех экономических субъектов, функционирующих на территории регионов. Очень важной для формирования доходов субфедеральных бюджетов является и отраслевая составляющая – различные виды деятельности (деятельность в различных отраслях) имеют существенно различающуюся налоговую или бюджетную «производительность». Здесь необходимо отметить, что структура и состав налоговой системы в значительной мере определяет эту «производительность» – отличающийся состав налогов, соотношение их ставок может дать и иную их «производительность» для бюджетов субъектов Российской Федерации.

Еще одним аспектом является структура валового регионального продукта по доходам. При прочих равных условиях высокая доля валовой прибыли и валовых смешанных доходов обеспечивает более высокий доходный потенциал для региональных бюджетов, чем высокая доля оплаты труда наемных работников.

За последнее десятилетие степень концентрации доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации практически не изменилась. Если в 2008 г. на 9 субъектов приходилось более 50% общей суммы ВРП, то и в 2018 г. этот показатель остался неизменным (см. табл. 1). Это же относится и к 70% общей суммы ВРП – и в 2008 г., и в 2018 г. этот объем приходился на 22 региона.

Можно говорить о некотором росте концентрации общей суммы доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Если в 2008 г. более 50% доходов приходилось на 14 регионов, то в 2019 г. – уже на 13. Аналогично изменились и показатели для 70% доходов – с 29 регионов до 28 (и это при том, что общее число субъектов в 2019 г. было уже больше, чем в 2008 г.). Аналогичные тенденции прослеживаются и в отношении собственных доходов (точнее – налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов). Эти показатели носят самый общий характер, и вряд ли на их основе можно делать далеко идущие выводы, однако вывод о том, что концентрация доходной базы субъектов Российской Федерации не снижается, представляется вполне обоснованным. Некоторым исключением из данного тренда можно считать только незначительное снижение концентрации поступлений налога на прибыль организаций – концентрация на уровне 50% снизилась с 5 регионов до 7, а на уровне 70% – с 15 до 17 (см. табл. 1).

Относительно самостоятельной проблемой является отраслевая дифференциация доходных источников бюджетов субъектов Российской Федерации.

Основными источниками налоговых доходов для региональных бюджетов (по итогам 2019 г.) являются такие виды деятельности как *оптовая и розничная торговля* (без учета торговли автотранспортными средствами), на долю которых приходится 10,37% и 3,43% общей суммы налоговых доходов, а также *виды деятельности, относящиеся к сек-*

тору государственного управления и социальному блоку (образование, здравоохранение, культура), на которые в общей сложности приходится 11,93% общего объема налоговых поступлений (см. табл. 2). В то же время такой вид экономической деятельности, как добыча топливно-энергетических полезных ископаемых, формирует только 6,29% общей суммы налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов, что меньше, чем финансовая и страховая деятельность.

Т а б л и ц а 1

Степень концентрации доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации (число субъектов, на которые приходится соответствующая доля показателя)

Показатель	50%		70%	
	2008	2019	2008	2019
ВРП	9	9*	22	22*
Доходы консолидированных бюджетов	14	13	29	28
Собственные доходы	10	9	22	21
Прибыль как объект налогообложения	5	7	15	17

* 2018 г.

Источник: рассчитано по [7; 9], данным официального сайта ФСГС (URL: <https://rosstat.gov.ru/accounts>)

Т а б л и ц а 2

Структура налоговых поступлений в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по видам экономической деятельности (2019 г.)

Вид экономической деятельности	% к итогу
1	2
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	6,29
Добыча иных видов полезных ископаемых *	2,40
Производство напитков*	3,23
Производство нефтепродуктов *	4,66
Производство металлургическое и производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	2,59
Иные виды обрабатывающих производств	1,50
Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	3,94

* Данные по видам деятельности с таким обозначением, представленные в форме № 1-ном ФНС, досчитывались на суммы акцизов и НДС, поступивших в консолидированные бюджеты субъектов Федерации по данным Федерального казначейства об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2
Строительство	3,78
Торговля оптовая, кроме оптовой торговли автотранспортными средствами и мотоциклами	10,37
Торговля розничная, кроме торговли автотранспортными средствами и мотоциклами	3,43
Деятельность сухопутного и трубопроводного транспорта	4,47
Складское хозяйство и вспомогательная транспортная деятельность	2,11
Деятельность в области информации и связи	3,17
Деятельность финансовая и страховая	6,39
Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	5,50
Деятельность профессиональная, научная и техническая	5,71
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	4,13
Образование	3,66
Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	3,04
Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	1,10
Иные виды деятельности	12,85
Суммы налогов и сборов, не распределенные по кодам ОКВЭД	3,48
Сведения по физическим лицам, не относящимся к индивидуальным предпринимателям и не имеющим код ОКВЭД	2,22

Источник: рассчитано по [9; 10].

Если в целом по субъектам Российской Федерации их доходная база по налоговым доходам консолидированных бюджетов выглядит достаточно диверсифицированной (максимальное значение имеет место по доле оптовой торговли, которая сама по себе весьма диверсифицирована), то по отдельным регионам *ситуация может радикально различаться*. Необходимо отметить, что по всем видам налоговых поступлений в консолидированный бюджет страны (без учета страховых взносов), администрируемым ФНС, однозначно доминирует такой вид деятельности как добыча топливно-энергетических полезных ископаемых, на долю которой приходится более 31% всех поступлений (в т.ч. на долю сырой нефти и нефтяного (попутного) газа – 26,95%, а на долю природного газа – 4,11%). Для субъектов Федерации доля данного вида деятельности, хотя и весьма значима (6,29%), но все-таки не является доминирующей. Соответственно, для консолидированного бюджета страны менее значительными являются налоговые доходы,

поступающие из бюджетного сектора (государственного управления и социальных отраслей) – 5,83%.

Однако степень диверсифицированности налоговой базы по различным субъектам существенно различается. Приведем лишь несколько примеров. Поступления налогов от вида деятельности «добыча сырой нефти и природного газа» в налоговых доходах консолидированного бюджета Ханты-Мансийского автономного округа превышают 60% (по итогам 2019 г.), а в бюджете Сахалинской области – 33%. В налоговых доходах, поступающих в бюджет Красноярского края, доминируют поступления от вида деятельности «производство металлургическое и производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования» (более 81%). Таким образом, если в целом по регионам не просматривается выраженного доминирования каких-то видов деятельности, то для многих субъектов Федерации *моноотраслевой характер региональной экономики* и соответствующая зависимость от одной отрасли *носит критический характер*.

Необходимо отметить, что выделяется группа субъектов с *доминированием поступлений налогов от бюджетного сектора экономики* (такие виды деятельности, как государственное управление, образование, здравоохранение, культура). Это такие регионы, как Чеченская Республика, Республика Ингушетия (почти 70% поступивших налогов), Республика Тыва (58,5%), Республика Дагестан (47,8%) и некоторые другие. Именно для данной категории регионов собственно экономика региона, хозяйственная активность на его территории и не может обеспечить формирование бюджета, который бы в свою очередь позволил профинансировать предоставление необходимого объема государственных и социальных услуг.

Проблемы развития региональной экономики безусловно актуальны для всех субъектов Российской Федерации. Но для регионов, условно отнесенных к разным группам (см. рис. 1), значимость повышения степени хозяйственной активности различна. Так, регионы с отношением расходов бюджета к ВРП более 20% (а таких в 2018 г. было 34) вряд ли смогут собственными силами в рамках ближайших лет столь существенно активизировать хозяйственную активность, чтобы обеспечить, хотя бы потенциально, возможность профинансировать минимально необходимый объем госуслуг, не прибегая к федеральной поддержке. В то же время для регионов, где потребность в расходах не превышает 20%, такая возможность (потенциальная), вероятно, существует. При этом возникает вопрос, каким образом и используя какие именно рычаги и стимулы эта возможность может перейти в состояние реальности.

Рассмотрим, в какой мере сложившаяся налоговая система и модель распределения налоговых полномочий позволяет решать проблемы стимулирования хозяйственной активности, поддержки экономического роста, а также диверсификации экономики региона и доходной базы бюджета.

Возможности поддержки экономического роста в регионах

Ключевым инструментом налогового регулирования для субъектов Российской Федерации остается маневрирование ставкой налога на прибыль организаций, в соответствии с которой налог зачисляется в доход региональных бюджетов. В рамках рассматриваемого временно-го интервала формально произошло определенное смещение акцентов при предоставлении налоговых льгот в виде пониженной ставки.

Так, если судить по текстам нормативных правовых актов, акценты все больше смещаются с установления пониженной налоговой ставки для определенных видов экономической деятельности на соблюдение налогоплательщиками определенных условий⁴. Последние могут формулироваться в виде осуществления капитальных вложений в определенные категории объектов и/или на определенных территориях; в качестве условий выдвигаются исполнение соглашений об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития для резидентов такой территории, получение статуса участника региональных инвестиционных проектов и иных форм локальных преференциальных режимов, зачастую достаточно индивидуализированных. Однако по объемам предоставленных налоговых льгот в виде пониженных налоговых ставок однозначно доминирует общий подход с точки зрения видов деятельности при соблюдении некоторых условий. Так, по итогам 2019 г. общее число налогоплательщиков, применявших пониженные налоговые ставки при расчетах налога, поступающего в доход консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, составляло 1 299 из более чем 856 тыс. организаций-налогоплательщиков [11; 12]. При этом в 19 регионах таких налогоплательщиков не было вообще, а еще в 37 регионах налогоплательщиков, использовавших право на льготы, было менее 10. По общей сумме предоставленных налоговых льгот более 45% приходилось на три субъекта – г. Москву, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Эти данные, в частности, свидетельствуют, что во многих субъектах льготы по налогу на прибыль организаций не представляют интереса для налогоплательщиков (или, возможно, что право на их применение сформулировано таким образом, что сводит на нет все стимулы и установлено формально для отчета, а не для применения налогоплательщиками). При этом объем налоговых льгот, предоставленных в рамках локальных преференциальных режимов всех видов, составил всего 4,3% общей суммы налоговых льгот в виде пониженных ставками субъектами Российской Федерации ставок.

Конечно, оценка степени активности региональных властей, их нацеленности на экономический рост в регионе, на стимулирование тех или иных видов экономической активности с точки зрения объема ис-

⁴ См., например, Закон Красноярского края от 7 июля 2016 г. № 10-4907 «О ставке налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет края, для отдельных категорий налогоплательщиков» (с изменениями и дополнениями).

пользованных налогоплательщиками налоговых льгот не дает полного представления о ситуации. Существенную роль здесь могут играть и различного рода субсидии производителям, поддерживающие те или иные формы активности, инвестиции и др. Однако инструментарий, которым реально располагают власти субъектов Российской Федерации и который может быть использован для поддержки хозяйственной активности, расширения доходной базы бюджета, ее диверсификации и иных тому подобных целей, *весьма ограничен*.

Действующая система межбюджетных трансфертов также в целом не ориентирована на формирование условий и стимулов экономического роста. *На начальных этапах своего развития эта система формировалась в целом достаточно логично.*

Так, дотации представляли собой нецелевые трансферты и не предполагали федерального регулирования направления использования этих средств. В т.ч. дотации на выравнивания уровня бюджетной обеспеченности имели своей целью достижение минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности (ст. 131 БК РФ). В настоящее время *происходит определенное смещение акцентов* — отчасти некоторые виды дотаций становятся целевыми, например, «дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели». Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в результате введения требования для высокодотационных регионов заключать соглашения с Минфином, где оговариваются определенные условия и требования к региону-получателю, уже тоже не являются в полной мере нецелевыми. Некоторые виды дотаций приобретают форму премии за достигнуты результаты⁵.

Модель предоставления субсидий лишь отчасти может рассматриваться как выполняющая функцию поддержки экономических начинаний регионов. Однако эта модель, также как и модель дотаций, в нынешнем виде весьма противоречива. Схема софинансирования, заложенная в основу этой модели, предоставляет более широкие возможности для более финансово благополучных субъектов Российской Федерации. Соответственно, менее благополучные регионы имеют меньше возможностей использовать данный инструмент. *Функции субвенций не связаны непосредственно с формированием возможностей поддержки экономического роста.* Они просто предназначены для финансирования переданных полномочий (вопрос степени полноты финансирования не рассматриваем). Иные межбюджетные трансферты являются целевыми видами безвозмездных поступлений, и цели их предоставления *не связаны с возможностями стимулирования экономического роста*, хотя

⁵ Например, «дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в целях реализации проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях — победителях Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды».

в некоторых случаях и могут просматриваться цели стимулирования в виде реализации программ местного развития. Проблемы различных элементов сложившейся системы межбюджетных трансфертов подробно описаны в литературе (см., например, [13; 14]).

Относительно самостоятельным является вопрос о формировании целей при осуществлении финансирования за счет бюджетов субъектов. В рамках сложившейся модели финансовой поддержки это преимущественно цели, формулируемые Федерацией, а не регионами. Этот подход также не стимулирует региональные власти к формированию собственной активной позиции на базе того, что реально происходит в экономике конкретного региона.

В результате *формируется достаточно противоречивая конструкция* (заметим, хорошо и подробно описанная в рамках экономической теории и ее прикладных описаниях [15]). Наиболее серьезные возможности по поддержке и стимулированию экономического роста имеют наиболее экономически развитые и финансово относительно благополучные регионы и при использовании собственных ресурсов, и при использовании и привлечении безвозмездных средств из федерального бюджета.

Те же регионы, которые в наибольшей степени нуждаются в активизации хозяйственной активности, не имеют для этого ни финансовых ресурсов, ни реального интереса, ни стимулов. Формируется в определенной мере замкнутый круг, при котором властям существенной части субъектов Российской Федерации, которые испытывают наиболее серьезные сложности с экономической динамикой, *проще не пытаться предпринимать каких-то серьезных шагов*. Для них задача поддержки хозяйственной активности трансформируется в соблюдение сформулированных на уровне Федерации задач, условий и нормативов. Именно этот путь позволяет им формировать бюджеты и финансировать необходимые расходы. Результатом становится отсутствие мало-мальски выраженного тренда экономики существенной части субъектов в сторону роста, ориентация на решение текущих проблем, выполнение установленных требований под угрозой сокращения федеральных трансфертов.

Перечисленные в сжатом виде лишь некоторые проблемы, сформировавшиеся в настоящее время в рамках двух блоков межбюджетных отношений (распределения налоговых полномочий и налоговых доходов и системы трансфертов), ставят вопрос о необходимости поиска модели или механизма, позволяющего задействовать потенциал регионального развития в большинстве субъектов Российской Федерации – модели, *формирующей интерес и реальные экономические стимулы* (а не стимулы в виде выдачи «премии» за достигнутые результаты) *к росту*.

Поиски новой модели межбюджетных отношений

Последнее десятилетие показало, что даже в условиях тучных лет проблема выраженной дифференциации субъектов Российской Федерации по возможности финансирования необходимых расходов

не решается. Не происходит ни выраженного роста бюджетного потенциала в дотационных регионах, ни диверсификации региональных экономик и доходной базы региональных бюджетов, по-прежнему наиболее выраженными возможностями роста обладают наиболее финансово благополучные регионы. Назрела необходимость *перехода* от номинально единообразной (а фактически индивидуализированной на базе ручного управления) модели взаимоотношений Федерации и субъектов к *асимметричной модели* с установленными условиями, требованиями и критериями.

Необходимо отметить, что в настоящее время сформировались определенные макротенденции, которые не могут не оказывать влияние на складывающуюся систему межбюджетных отношений. Отечественная экономика в той или иной степени будет испытывать на себе влияние трех трендов:

1. изменения роли углеводородной составляющей отечественной экономики – и с точки зрения производства и добычи углеводородного сырья, и с точки зрения его потребления в экономике;

2. степени интеграции страны в мировые цепочки добавленной стоимости в качестве стадии или составляющей с высокой долей добавленной стоимости и высокотехнологичными видами деятельности;

3. модификации производственных процессов, структуры потребления, занятости и рынка труда под воздействием распространения и повсеместного использования цифровых технологий.

Самостоятельным фактором может стать политический, а точнее его экономические последствия (расширяющаяся система санкций накладывает определенный отпечаток на финансовые и хозяйственные связи). В то же время бюджетно-налоговая система и ее инструментарий (механизмы налогообложения, система бюджетных расходов, включая госпрограммы, механизмы долгового финансирования или стерилизации положительного сальдо) сами создают совокупность инструментов, воздействующих на динамику трансформационных процессов (торможение, поддержку, стимулирование). В рамках формирующихся макротрендов будет меняться и роль социальной политики (в широком значении) с учетом характеристик рынка труда, демографических и других факторов: из элемента, определяющего один из факторов производства, она постепенно трансформируется в целевую функцию.

Новая система межбюджетных отношений должна реагировать на эти и другие макротенденции, обеспечивая при этом реальное решение текущих задач. В этих условиях переход к асимметричной модели межбюджетных отношений должен базироваться на выделении групп субъектов Российской Федерации с существенно различающимися характеристиками экономики, потенциалом формирования бюджетных доходов и возможностей финансировать расходы. Выше был показан один из возможных подходов (а точнее – направления его поиска) к оценке потенциала субъектов Федерации и их группировки. В рамках групп могут и должны различаться:

- объемы расходных полномочий и ответственности;
- порядок формирования налоговых полномочий и, возможно, поэлементный состав налоговой системы (на субфедеральном и местном уровнях);
- права, полномочия и ответственность в части осуществления долгового финансирования;
- степень и порядок участия в государственных (федеральных) программах и проектах.

Некоторые подходы и более детальное описание возможных элементов такой модели были представлены в [2].

* * *

Подведем некоторые итоги сказанному.

На протяжении последних лет сохраняется высокий уровень централизации в системе межбюджетных отношений и концентрации доходов экономических агентов регионов и субфедеральных бюджетов. Кризис 2020 г. усилил эту тенденцию многократно, и в настоящее время необходимо четко осознавать необходимость принципиального выбора направления движения. Будет ли это движение в направлении дальнейшей централизации финансовых ресурсов с их последующим частичным перераспределением на базе формально единообразной модели межбюджетных отношений, к которому подталкивает необходимость решения текущих задач по выходу из экономического кризиса, преодоления последствий пандемии и т.д., или же учет уже имеющихся долгосрочных трендов и асимметричной модели взаимодействия в рамках бюджетных отношений позволит поддержать интерес к экономическому развитию на региональном уровне и сформирует для этого экономические стимулы.

Список литературы

1. Валентей С.Д. Экономика федеративных отношений и региональная политика // *Пространственная экономика*. 2009. № 4. С. 7–22.
2. Валентей С.Д., Глигич-Золотарева М.В., Лыкова Л.Н. Старые и новые проблемы российского федерализма // *Федерализм*. 2012. № 4 (68). С. 7–38.
3. Бураков Н.А., Рубинштейн А.Я. Теоретические и прикладные аспекты измерения потенциалов экономического развития регионов России // *Пространственная экономика*. 2020. Т. 16. № 1. С. 24–50. DOI: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2020.1.024-050>
4. Печенская М.А. Бюджетный потенциал в системе потенциалов территории: теоретико-методологические аспекты // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2018. Т. 11. № 5. С. 61–73. DOI: 10.15838/esc.2018.5.59.4
5. Коломак Е.А. Пространственное развитие России в XXI в. // *Пространственная экономика*. 2019. Т. 15. № 4. С. 85–106. DOI: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.085-106>

6. Печенская М.А., Ускова Т.В. Межбюджетные отношения: сущность, оценка, эффективность. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2018. 102 с.

7. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 января 2009 г. / Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 01.12.2020).

8. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 января 2019 г. / Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 01.12.2020).

9. Информация об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (в разрезе субъектов Российской Федерации). На 1 января 2020 г. / Федеральное казначейство. URL: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (дата обращения: 01.12.2020).

10. Отчет о поступлении налогов, сборов и страховых взносов в бюджетную систему Российской Федерации по основным видам экономической деятельности на 01.10.2020. Форма № 1-ном. Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/9777595/ (дата обращения: 30.11.2020).

11. Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций по состоянию на 01.01.2020 г. ФНС. Форма № 5-п. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10105130/ (дата обращения: 24.02.2021).

12. Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций по состоянию на 01.01.2020 г., в разрезе субъектов Российской Федерации. ФНС. Форма № 5-п. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10105130/ (дата обращения: 24.02.2021).

13. Сугарова И.В. Межбюджетные отношения и варианты возможности решения проблем дотационности бюджетов // Вестник университета. 2019. № 12. С. 87–91. DOI 10.26425/1816-4277-2019-12-87-91

14. Климанов В.В., Коротких А.М. Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика // Финансовый журнал. 2016. № 5. С. 7–15.

15. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. 625 p.

References

1. Valentei S.D. *Ekonomika federativnykh otnoshenii i regional'naiia politika* [Economics of Federal Relations and Regional Politics], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economics], 2009, No. 4, pp. 7–22. (In Russ.).

2. Valentei S.D., Gligich-Zolotareva M.V., Lykova L.N. *Starye i novye problemy rossiiskogo federalizma* [Old and New Problems of Russian Federalism], *Federalizm* [Federalism], 2012, No. 4 (68), pp. 7–38. (In Russ.).

3. Burakov N.A., Rubinshtein A.Ia. Teoreticheskie p prikladnye aspekty izmereniia potentsialov ekonomicheskogo razvitiia regionov Rossii [Theoretical and Applied Aspects of Measuring the Potentials of Economic Development of Russian Regions], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economics], 2020, Vol. 16, No. 1, pp. 24–50. DOI: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2020.1.024-050>. (In Russ.).

4. Pechenskaia M.A. Biudzhetni potentsial v sisteme potentsialov territorii: teoretiko-metodologicheskie aspekty [Budgetary Potential in the Territory Potential System: Theoretical and Methodological Aspects], *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2018, Vol. 11, No. 5, pp. 61–73. DOI: 10.15838/esc.2018.5.59.4 (In Russ.).

5. Kolomak E.A. Prostranstvennoe razvitiie Rossii v XXI v. [Spatial Development of Russia in the XXI Century], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economics], 2019, Vol. 15, No. 4, pp. 85–106. DOI: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2019.4.085-106> (In Russ.).

6. Pechenskaia M.A., Uskova T.V. Mezhibudzhetniye otnosheniia: sushchnost', otsenka, effektivnost' [Interbudgetary Relations: Essence, Assessment, Efficiency]. Vologoda, FGBUN VolNTs RAN, 2018, 102 p. (In Russ.).

7. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhethnogo fonda (v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii). Na 1 ianvaria 2009 g. [Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Constituent Entity of the Russian Federation and the Budget of the Territorial State Extra-Budgetary Fund (In the Context of Constituent Entities of the Russian Federation). As of January 1, 2009], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 01 December 2020).

8. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhethnogo fonda (v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii). Na 1 ianvaria 2019 g. [Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Constituent Entity of the Russian Federation and the Budget of the Territorial State Extra-Budgetary Fund (In the Context of Constituent Entities of the Russian Federation). As of January 1, 2019], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 01 December 2020).

9. Informatsiia ob ispolnenii konsolidirovannogo biudzheta sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i biudzheta territorial'nogo gosudarstvennogo vnebiudzhethnogo fonda (v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii). Na 1 ianvaria 2020 g. [Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Constituent Entity of the Russian Federation and the Budget of the Territorial State Extra-Budgetary Fund (In the Context of Constituent Entities of the Russian Federation). As of January 1, 2020], *Federal'noe kaznacheistvo* [Federal Treasury]. (In Russ.). Available at: <https://www.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/1019/> (accessed 01 December 2020).

10. Otchet o postuplenii nalogov, sborov i strakhovykh vnosov v biudzhethnuiu sistemu Rossiiskoi Federatsii po osnovnym vidam ekonomicheskoi deiatel'nosti na 01.10.2020. Forma № 1-nom. [Report on the Receipt of Taxes, Fees and Insurance Contributions to the Budgetary System of the Russian Federation by Main Types of Economic Activity as of 01.10. Form No. 1-Nom.], *Federal'naiia nalogovaia sluzhba* [The Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/9777595/ (accessed 30 November 2020).

11. Otchet o nalogovoi baze i strukture nachislenii po nalogu na pribyl' organizatsii po sostoiianiiu na 01.01.2020 g. FNS. Forma № 5-p [Report on the Tax Base and

Structure of Charges for Corporate Income Tax as of 01.01.2020 in the Context of the Constituent Entities of the Russian Federation. FTS. Form No. 5-P.], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [The Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10105130/ (accessed 24 February 2021)

12. Otchet o nalogovoi baze i strukture nachislenii po nalogu na pribyl' organizatsii po sostoianiuu na 01.01.2020 g., v razreze sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. FNS. Forma № 5-p. [Report on the Tax Base and Structure of Charges for Corporate Income Tax as of 01.01.2020 in the Context of the Constituent Entities of the Russian Federation. FTS. Form No. 5-P.], *Federal'naia nalogovaia sluzhba* [The Federal Tax Service]. (In Russ.). Available at: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/10105130/ (accessed 24 February 2021)

13. Sugarova I.V. Mezhibudzhetye otnosheniia i variantnye vozmozhnosti resheniia problem dotatsionnosti biudzhetrov [Interbudgetary Relations and Options for Solving the Problems of Budget Subsidies], *Vestnik universiteta* [Bulletin of the University], 2019, No. 12, pp. 87–91. DOI 10.26425/1816-4277-2019-12-87-91 (In Russ.).

14. Klimanov V.V., Korotkikh A.M. Raspredelenie mezhibudzhetykh transfertov: teoreticheskie predposylki i rossiiskaia praktika [Distribution of Interbudgetary Transfers: Theoretical Premises and Russian Practice], *Finansovyi zhurnal* [Financial Journal], 2016, No. 5, pp. 7–15. (In Russ.).

15. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice, Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, D.C., The World Bank, 2007. 625 p.

THE SYSTEM OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS: ARE THERE ANY INCENTIVES FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

In the last decade, the system of inter-budgetary relations has undergone some changes, which were mainly of a partial nature. The result is an established model with a significant and non-decreasing number of subsidized regions, a high level of income concentration, and subfederal budgets that differ significantly in the degree of income base diversification. At the same time, if half of the regions have an insufficient level of economic development to finance the necessary expenditures (relative to GRP), then for the other half this level is quite sufficient within the GRP potential, but the current tax system and the procedure for distributing tax revenues do not allow this, which requires replacing tax revenues with federal transfers. This model does not generate intention in supporting economic growth and economic activity in the regions and deprives them of incentives for development. The way out of this situation may be to take into account the formed macro-trends (changes in the place of the hydrocarbon economy, the place in the value chains, etc.) in the formation of an explicitly asymmetric model of intergovernmental relations, which may allow us to use the intention in economic development at the level of the subjects of the Russian Federation.

Keywords: intergovernmental relations, tax powers, tax revenue, grants, corporate income tax, personal income tax, budget transfers, budget expenditures, regional budgets, subject of the Russian Federation.

JEL: H20, H50, H60, H77

Дата поступления – 05.03.2021 г.

ЛЫКОВА Людмила Никитична

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное учреждение Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,
г. Москва, 117218.
e-mail: Lykoval@inecon.ru

LYKOVA Lyudmila N.

Dr. Sc. (Econ.), professor, chief researcher;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky av., Moscow, 117218.
e-mail: Lykoval@inecon.ru

Для цитирования:

Лыкова Л.Н. Система межбюджетных отношений: есть ли стимулы к экономическому развитию? // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 80–99. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-80-99>