

Бюджетная самообеспеченность как проблема государственного программирования регионального развития

© 2019 г. В.Г. Гребенников*, Р.Ш. Магомедов**

ЦЭМИ РАН, Москва

* E-mail: valerygrebennikov@yandex.ru; ** E-mail: mrsh.cemi2006@mail.ru

Поступила в редакцию 06.06.2019 г.

В статье изложен подход к оценке сбалансированности структуры государственной программы развития макрорегиона, позволяющий контролировать уровни самообеспеченности бюджетов входящих в него регионов. Данный подход продемонстрирован на примере государственной программы Российской Федерации “Развитие Северо-Кавказского федерального округа” до 2025 г. Обоснованы две взаимосвязанные гипотезы о наличии отрицательной обратной связи между долей программных мероприятий рыночного характера в расходах консолидированного бюджета региона и долей безвозмездных поступлений в его доходах, а также положительной обратной связи между долей программных мероприятий рыночного характера в расходах консолидированного бюджета региона и долей налогов на экономическую деятельность в его доходах. Предложен подход к оценке обоснованности объемов направляемых в регионы федеральных трансфертов. Для этого введен показатель потенциала самообеспеченности бюджета региона. Информационно-аналитическую базу исследования составляют данные Федерального казначейства об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2001–2017 гг., а также бюджетная классификация Министерства финансов России. Основные выводы и результаты работы могут быть использованы для стратегического, в том числе бюджетного, планирования в целях совершенствования нормативно-правового обеспечения управления государственными программами регионального развития.

Ключевые слова: региональное развитие, Северо-Кавказский федеральный округ, государственная программа, программная структура, программные мероприятия, консолидированный бюджет, бюджетная самообеспеченность, дотационность бюджета, безвозмездные поступления, межбюджетные трансферты, налоги на экономическую деятельность, субсидии, бюджетные инвестиции, корреляционный анализ.

Классификация JEL: H53, R58.

DOI: 10.31857/S042473880006774-0

ВВЕДЕНИЕ

Одним из показателей, характеризующих уровень социально-экономического развития региона, является бюджетная самообеспеченность (БСО), которая понимается как способность региональной администрации исполнять расходную часть регионального консолидированного бюджета за счет внутренних источников финансирования. Формально показатель БСО может быть представлен как единица минус доля безвозмездных поступлений¹ в доходах консолидированного бюджета региона.

Для российской модели бюджетного федерализма характерна высокая степень централизации бюджетно-налоговых полномочий². В этих условиях федеральные межбюджетные трансферты (МБТ), доля которых составляет более 90% в структуре безвозмездных поступлений консолидированных бюджетов субъектов РФ, служат основным источником софинансирования значительной части расходов государственных программ регионального развития.

Однако МБТ не оказывают заметного влияния на региональное развитие. Оценивая их воздействие на фискальное поведение российских региональных властей в период 1996–2006 гг., авторы

¹ В соответствии с п. 3 параграфа II (Классификация доходов бюджетов) “Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ” (утверждены приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н) безвозмездные поступления являются внешним источником формирования доходов консолидированных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

² См. статьи 50 и 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

работы (Идрисова, Фрейнкман, 2010) выявили низкую эффективность трансфертной политики федерального центра. Слабая восприимчивость российских макрорегионов, получавших в течение 1998—2006 гг. федеральные дотации и поддерживаемых с помощью федеральных целевых программ (ФЦП), продемонстрирована в работах (Татевосян и др., 2004; Татевосян и др., 2009). В частности, было выявлено, что в течение указанного выше периода регионы Юга России, а также Забайкалья и Дальнего Востока, где в 2006 г. были реализованы первые этапы соответствующих целевых программ (ФЦП “Юг России” (2002—2006 гг.) и ФЦП “Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 и до 2010 года”), либо не меняли своего положения в рейтинге, либо ухудшали его. В работе (Ермаков, 2017) автор также не обнаружил статистически значимого влияния МБТ в период 1995—2013 гг. на решение проблемы существенного неравенства российских регионов по уровню социально-экономического развития и БСО. Используя данные мониторинга результатов государственного управления в регионах России, в (Гагарина и др., 2017) показано, что в 2011—2015 гг. из 80 субъектов РФ лишь у девяти степень реализации социально-экономического потенциала, измеренного с помощью 30 частных показателей, превышала 40%.

Динамика уровня дотационности бюджетов³ субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ (далее — субъектов СКФО), представленная в табл. 1—2, в целом подтверждает выводы упомянутых авторов. Значения данного показателя по годам в 2001—2017 гг. не обнаруживали тенденции к неуклонному снижению, что плохо согласуется с регулярными призывами федерального центра к поиску и активации внутренних источников регионального развития.

Таблица 1. Уровни дотационности бюджетов субъектов СКФО в 2001—2008 гг., %

Регион	Год							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Северо-Кавказский федеральный округ	62,52	66,74	64,83	65,42	64,52	63,93	69,90	67,35
Ставропольский край	30,68	40,10	31,24	22,02	35,73	30,38	33,22	34,56
Республика Северная Осетия—Алания	55,71	64,17	70,72	63,85	63,31	60,31	61,95	72,37
Республика Ингушетия	81,04	89,83	88,25	88,25	90,47	89,13	96,36	91,45
Карачаево-Черкесская Республика	68,49	77,62	71,91	61,63	63,00	66,67	67,17	70,88
Кабардино-Балкарская Республика	56,48	69,39	72,78	65,06	65,36	57,63	60,09	57,37
Республика Дагестан	83,06	79,95	78,99	77,57	79,12	76,59	78,50	72,86
Чеченская Республика	99,51	82,68	87,63	92,89	86,85	88,82	92,67	90,68

Источник: рассчитано авторами на основе информации Федерального казначейства РФ по исполнению консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2001—2017 гг.⁴

Таблица 2. Уровни дотационности бюджетов субъектов СКФО в 2009—2017 гг., %

Регион	Год								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Северо-Кавказский федеральный округ	69,08	63,93	65,55	64,25	60,97	60,86	60,26	56,55	58,32
Ставропольский край	37,85	33,87	38,07	33,84	33,55	32,46	30,78	27,89	30,32
Республика Северная Осетия—Алания	66,77	59,98	58,82	59,25	56,30	56,54	55,50	47,58	48,75
Республика Ингушетия	90,73	89,03	83,82	86,40	85,03	86,50	84,61	85,98	81,30
Карачаево-Черкесская Республика	71,07	68,20	63,85	72,92	68,52	64,96	65,64	59,30	65,47
Кабардино-Балкарская Республика	56,57	53,95	58,96	55,56	56,17	53,93	49,98	47,25	52,23
Республика Дагестан	78,66	73,66	73,96	72,22	69,98	70,05	68,55	65,86	69,71
Чеченская Республика	90,64	86,60	86,88	85,12	81,36	81,57	83,33	78,49	80,38

Источник: рассчитано авторами на основе информации Федерального казначейства РФ по исполнению консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2001—2017 гг.

³ В нашей статье дотационность бюджета субъекта РФ определяется как доля безвозмездных поступлений в доходах его консолидированного бюджета. Иными словами, дотационность и самообеспеченность бюджета региона, как видно из определения последней, являются противоположными по смыслу показателями.

⁴ Федеральное казначейство Российской Федерации. Консолидированные бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов (<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyye-byudzhety-subektov/>).

Вместе с тем недостаточно изучен вопрос о наиболее важных факторах низких, а в ряде случаев критически низких, уровней региональной БСО. В настоящей работе предлагается восполнить данный пробел с помощью анализа программной структуры, под которой мы понимаем перечень запланированных (т.е. предусмотренных в определенные сроки и обеспеченных финансированием) подпрограмм⁵, основных мероприятий и видов расходов государственной программы. В программно-целевом бюджетировании разработка программной структуры позволяет обеспечить связь между целями государственного учреждения и средствами достижения этих целей (DonVito, 1969; Premchand, 1989, p. 327; Solem, Werner, 1968, p. 224).

АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И ВИДОВ РАСХОДОВ⁶ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ “РАЗВИТИЕ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА”⁷ ДО 2025 г.

Прежде всего мероприятия государственной программы “Развитие Северо-Кавказского федерального округа” на период до 2025 г. (далее — Программа) в разрезе субъектов СКФО были классифицированы по трем характеристикам:

- соотношение долей бюджетных ассигнований на реальный сектор экономики (РСЭ) и на социальную сферу в целом за весь срок и по годам реализации программы (табл. 3);
- структура программных расходов на РСЭ в целом за весь срок и по годам реализации программы (табл. 4);
- стабильность потоков программных расходов на РСЭ по годам реализации программы.

Это позволило выделить три группы субъектов СКФО: 1) Ставропольский край и Республика Северная Осетия—Алания; 2) Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика и Чеченская Республика; 3) Республика Ингушетия и Республика Дагестан.

Для Ставропольского края и Республики Северная Осетия—Алания, входящих в первую группу, доля мероприятий реального сектора экономики (РСЭ) в совокупных региональных программных бюджетах составляет 94,1 и 98,4% соответственно. Причем в Ставропольском крае на основном этапе (2016—2020 гг.) более 90% этих средств планируется направить на мероприятия, связанные с созданием инновационного медицинского кластера, а на прогнозном (2021—2025 гг.) — в среднем около 62% ежегодного регионального программного бюджета предполагается инвестировать в развитие промышленного производства. Для программной структуры Республики Северная Осетия—Алания в течение 2016—2025 гг. характерно равномерное по годам распределение средств, инвестируемых в реальный сектор экономики (РСЭ), между агропромышленным, промышленным, туристическим и транспортно-логистическим комплексами в пропорции 5: 3: 1: 1.

Отставание второй группы от первой по показателю доли мероприятий реального сектора экономики (РСЭ) в совокупном программном бюджете субъекта СКФО незначительное. За весь срок реализации Программы значения данного показателя составляют 74,1, 83,4 и 90,7% для Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии и Чеченской Республики соответственно. Однако высокие значения данного показателя в период 2016—2020 гг. являются результатом влияния подпрограммы развития туристического кластера на территории указанных субъектов СКФО, что и послужило решающим фактором для выделения второй группы. На прогнозном этапе Программы в рассматриваемой группе наблюдается смещение приоритетов в пользу мероприятий промышленного развития, занимающих в разные годы не менее 60% в структуре мероприятий реального сектора экономики (РСЭ).

Для третьей группы характерна приблизительно одинаково низкая доля программных расходов на промышленное развитие в расходах на реальный сектор экономики (РСЭ) за весь срок реализа-

⁵ Анализ подпрограмм государственной программы Российской Федерации “Развитие Северо-Кавказского федерального округа” на период до 2025 г. приведен в (Брагинский и др., 2017; Гребенников, Магомедов, 2018).

⁶ Данная государственная программа полностью финансируется из федерального бюджета.

⁷ Паспорт указанной государственной программы введен в действие Постановлением Правительства РФ от 27.02.2016 № 148 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Развитие Северо-Кавказского федерального округа” на период до 2025 г.»

Таблица 3. Соотношение запланированных в Программе расходов на реальный сектор экономики и на социальное развитие в 2016—2025 гг. для субъектов СКФО, %

Субъект	Год/годы										
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2016—2025
Ставропольский край	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Реальный сектор экономики	76,4	97	97,5	97,3	96,6	86,7	88,8	88,8	88,8	88,8	94,1
Социальное развитие	23,6	3	2,5	2,7	3,4	13,3	11,2	11,2	11,2	11,2	5,9
Республика Северная Осетия— Алания	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Реальный сектор экономики	0	74,5	100	100	100	100	100	100	100	100	98,4
Социальное развитие	100	25,5	0	0	0	0	0	0	0	0	1,6
Республика Ингушетия	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Реальный сектор экономики	7,7	69,6	58,1	58,4	72,9	40,8	40,8	40,8	40,8	40,8	40,2
Социальное развитие	92,3	30,4	41,9	41,6	27,1	59,2	59,2	59,2	59,2	59,2	59,8
Карачаево-Черкесская Республика	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Реальный сектор экономики	34,7	68,9	100	100	90,1	61,1	77,7	73,8	66	47,1	74,1
Социальное развитие	65,3	31,1	0	0	9,9	38,9	22,3	26,2	34	52,9	25,9
Кабардино-Балкарская Республика	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Реальный сектор экономики	49,2	96,9	100	100	90,1	100	100	53	55,8	52,7	83,4
Социальное развитие	50,8	3,1	0	0	9,9	0	0	47	44,2	47,3	16,6
Республика Дагестан	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Реальный сектор экономики	0	0	46,3	58,9	58,2	23	16,2	18,7	0	0	16,9
Социальное развитие	100	100	53,7	41,1	41,8	77	83,8	81,3	100	100	83,1
Чеченская Республика	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Реальный сектор экономики	0	90,1	95,2	94	81,8	84	97,9	97,9	97,9	97,9	90,7
Социальное развитие	100	9,9	4,8	6	18,2	16	2,1	2,1	2,1	2,1	9,3

Источник: рассчитано авторами на основе данных паспорта государственной программы РФ “Развитие Северо-Кавказского федерального округа” на период до 2025 г.

Таблица 4. Структура запланированных в Программе расходов на реальный сектор экономики в 2016—2025 гг. для субъектов СКФО, %

Показатель	Год/годы										
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2016—2025
Ставропольский край	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Инновационно-медицинский кластер	100	94,43	95,06	91,73	91,97	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	70,48
Промышленное развитие	0,00	3,34	3,17	4,83	5,31	60,00	60,98	60,98	63,41	63,41	18,25
Агропромышленный комплекс	0,00	2,23	1,78	3,44	2,73	40,00	39,02	39,02	36,59	36,59	11,27
Республика Северная Осетия— Алания	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Агропромышленный комплекс	0,00	49,04	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	49,97
Промышленное развитие	0,00	31,34	30,00	30,00	30,00	30,00	30,00	30,00	30,00	30,00	30,05
Транспортно-логистический комплекс	0,00	9,81	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	9,99
Туристический кластер	0,00	9,81	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	9,99
Республика Ингушетия	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Агропромышленный комплекс	0,00	48,74	54,03	53,36	59,75	50,89	50,89	50,89	50,89	50,89	51,87
Промышленное развитие	100	51,26	45,97	46,64	40,25	32,97	32,97	32,97	32,97	32,97	36,58
Транспортно-логистический комплекс	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,14	16,14	16,14	16,14	16,14	11,55
Карачаево-Черкесская Республика	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Туристический кластер	100	0,00	0,00	73,49	73,05	28,49	25,22	32,82	37,79	23,00	46,94
Промышленное развитие	0,00	79,66	88,93	24,46	22,71	62,95	68,04	66,66	62,21	77,00	49,05
Агропромышленный комплекс	0,00	20,34	11,07	2,06	4,25	8,56	6,74	0,52	0,00	0,00	4,01
Кабардино-Балкарская Республика	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Туристический кластер	100	78,86	82,99	82,96	87,66	7,80	12,48	11,31	10,52	8,22	52,58
Промышленное развитие + агропромышленный комплекс	0,00	21,14	17,01	17,04	12,34	92,20	87,52	88,69	89,48	91,78	47,42

Окончание табл. 4

Показатель	Год/годы										
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2016–2025
Республика Дагестан	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Транспортно-логистический комплекс	0,00	0,00	23,83	15,93	16,82	54,16	100	100	0,00	0,00	51,39
Промышленное развитие	0,00	0,00	67,03	78,77	77,93	35,40	0,00	0,00	0,00	0,00	43,51
Агропромышленный комплекс	0,00	0,00	9,14	5,30	5,25	10,44	0,00	0,00	0,00	0,00	5,09
Чеченская Республика	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Туристический кластер	0,00	80,87	81,00	78,15	80,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	38,72
Промышленное развитие	0,00	8,62	9,28	9,08	4,69	72,69	83,24	77,17	63,22	53,49	39,87
Агропромышленный комплекс	0,00	10,51	9,72	12,78	14,89	27,31	16,76	22,83	36,78	46,51	21,41

ции Программы (Республика Ингушетия — 36,6% и Республика Дагестан — 43,5%). При этом доля мероприятий реального сектора экономики (РСЭ) в совокупных бюджетах, предусмотренных Программой для указанных субъектов СКФО, составляет 40,2 и 16,9% соответственно. Положение Республики Дагестан усугубляется еще и тем, что в течение двух первых и двух последних годов реализации Программы в ее структуре нет мероприятий, относящихся к реальному сектору экономики (РСЭ).

Результаты анализа позволяют предположить, что повышение самообеспеченности бюджетов субъектов СКФО, входящих в третью группу, практически невозможно. Достаточно очевидно, что преобладание мероприятий социального характера (строительство школ, больниц, учреждений социальной защиты и т.п.) в расходах консолидированного (т.е. с учетом федеральных трансфертов) бюджета региона порождает дальнейшее разворачивание спирали бюджетных расходов (включая выплату заработной платы и социальных пособий работникам государственных учреждений, предоставление субсидий, закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд, капитальный и текущий ремонт государственного имущества и т.д.). Напрашивается аналитическая гипотеза, что самообеспеченность бюджета региона зависит от соотношения мероприятий (т.е. по определению, предоставления различных форм субсидиарной поддержки хозяйствующих субъектов и бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства) рыночного и нерыночного характера в средне- и долгосрочной программе регионального развития.

Безусловно, с точки зрения федерального центра важным аргументом в пользу бюджетных инвестиций в социальную сферу является укрепление общественного порядка в регионе. К этому также следует добавить предсказуемый рост основных макроэкономических показателей, например налоговых и неналоговых поступлений, закрепленных в качестве целевых ориентиров государственных программ. Однако если прирост налогов на доходы физических лиц — работников государственных учреждений — и на экономическую деятельность (если она прозрачна и неубыточна) контрагентов государства перекрывается возрастающими государственными расходами, то это потребует, с большим или меньшим лагом, дополнительных объемов федеральных трансфертов, т.е. понизит уровень самообеспеченности бюджета региона.

Другое дело — программные мероприятия, направленные на обеспечение реализации инвестиционных проектов, ориентированных на производство рыночных товаров, работ и услуг и поэтому названных нами рыночными. Результаты таких проектов увеличивают собственную доходную базу региона без противодействующих факторов, отмеченных для бюджетных в социальную сферу.

В контексте приведенного выше анализа программной структуры уместно выдвинуть две взаимосвязанные гипотезы (с последующей их экспериментальной проверкой расчетами на данных семи субъектов СКФО), предполагающие наличие:

— отрицательной обратной связи между долей рыночных мероприятий в расходах консолидированного бюджета (переменная X_1) и долей безвозмездных поступлений в доходах его консолидированного бюджета (векторная переменная Y_1) региона;

— положительной обратной связи между долей рыночных мероприятий в расходах консолидированного бюджета региона (переменная X_1) и долей налогов на экономическую деятельность в доходах его консолидированного бюджета (переменная Y_2).

Для того чтобы проверить эти гипотезы, предстояло решить две задачи (обозначим их как тест 1), а именно:

- отобрать данные для определения значений переменных X_1 , Y_1 и Y_2 ;
- провести анализ корреляции между указанными переменными.

ТЕСТ 1

Информационно-аналитической базой исследования являются данные Федерального казначейства РФ об исполнении консолидированных бюджетов субъектов СКФО в 2001—2017 гг. и бюджетная классификация, разработанная Минфином РФ.

Поскольку формы представления функциональной и экономической классификации бюджетов на протяжении анализируемого периода подвергались изменениям⁸, поясним, как производился отбор данных для определения значений переменных X_1 и Y_2 в 2015—2017 гг.

Для идентификации рыночных мероприятий в первую очередь в разделе “Национальная экономика” российской классификации расходов бюджета выбираются подразделы, по которым подлежат отражению расходы на реализацию мероприятий, связанных с содействием занятости населения, а также расходы на государственную поддержку экономических агентов — производителей товаров, работ и услуг рыночного характера, а именно подразделы: 1) “Общэкономические вопросы”; 2) “Топливо-энергетический комплекс”; 3) “Сельское хозяйство и рыболовство”; 4) “Транспорт”; 5) “Дорожное хозяйство (дорожные фонды)”; 6) “Другие вопросы в области национальной экономики”.

Причина, по которой остальные подразделы раздела “Национальная экономика” и все другие разделы функциональной классификации расходов бюджета исключены из анализа как не имеющие отношения к рыночным мероприятиям, предельно ясно сформулирована в определении сектора “Государственные учреждения”, данном в международном стандарте “Система национальных счетов-2008”. Это определение гласит, что “основные функции органов государственного управления как институциональных единиц состоят в том, чтобы принимать ответственность за предоставление товаров и услуг обществу в целом или отдельным домашним хозяйствам и финансировать предоставление этих товаров и услуг за счет налоговых поступлений или других доходов; перераспределять доход и богатство с помощью трансфертов; осуществлять нерыночное производство”⁹. Таким образом, подавляющая часть бюджетных расходов, сконцентрированных в исключенных разделах и подразделах, обеспечивает нерыночный выпуск, включающий товары и индивидуальные или коллективные услуги, произведенные некоммерческими организациями, обслуживающими домашние хозяйства, или органами государственного управления, которые предоставляются другим институциональным единицам или обществу в целом бесплатно или по экономически незначимым ценам¹⁰.

Затем в отобранных подразделах по каждому субъекту СКФО суммируются следующие виды расходов (далее — ВР):

- (ВР 412) “Бюджетные инвестиции на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность”;
- (ВР 414) “Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности”;
- (ВР 450) “Бюджетные инвестиции иным юридическим лицам”;

⁸ См. Указания о порядке применения классификации бюджетов РФ, утвержденные: 1) приказами Минфина РФ: от 25.05.1999 № 38н и от 11.12.2002 № 127н — для 2001—2004 гг.; 2) приказами Минфина РФ: от 27.08.2004 № 72н; от 10.12.2004 № 114н; от 21.12.2005 № 152н; от 08.12.2006 № 168н — для 2005—2007 гг.; 3) приказами Минфина РФ: от 24.08.2007 № 74н; от 25.12.2008 № 145н; от 30.12.2009 № 150н; от 28.12.2010 № 190н; от 21.12.2011 № 180н; от 21.12.2012 № 171н — для 2008—2014 гг.; 4) приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н — для 2015—2017 гг.

⁹ Система национальных счетов-2008, с. 68. (<https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf>).

¹⁰ Там же, с. 721.

– (ВР 810) “Субсидии юридическим лицам (кроме некоммерческих организаций), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг”.

Для определения значений переменной Y_2 учитываются следующие виды налогов на экономическую деятельность: с продаж; на прибыль организаций; взимаемый с налогоплательщиков, выбравших в качестве объекта налогообложения доходы или доходы, уменьшенные на величину расходов; единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности; единый сельскохозяйственный налог.

Значения переменной Y_1 приведены в табл. 1.

В качестве инструмента обоснования сформулированных гипотез применен корреляционный анализ (коэффициент ранговой корреляции Спирмена) результатов ранжирования субъектов СКФО по двум указанным парам переменных. Расчеты показали (табл. 5—6) изменяющееся по годам (в период 2001—2017 гг.) наличие отрицательной корреляционной зависимости между величинами X_1 и Y_1 и положительной (за малыми исключениями) корреляционной зависимости между переменными X_1 и Y_2 .

Таблица 5. Ранги и коэффициенты ранговой корреляции Спирмена, переменные Y_1 , X_1

Год	Ранг Y_1 / X_1							Коэффициент ранговой корреляции Спирмена
	Ставропольский край	Республика Северная Осетия — Алания	Республика Ингушетия	Карачаево-Черкесская Республика	Кабардино-Балкарская Республика	Республика Дагестан	Чеченская Республика	
2001	7 / 4	6 / 1	3 / 2	4 / 5	5 / 3	2 / 6	1 / 7	–0,643
2002	7 / 6	6 / 5	1 / 7	4 / 2	5 / 3	3 / 4	2 / 1	0,143
2003	7 / 1	6 / 6	1 / 7	5 / 3	4 / 4	3 / 5	2 / 2	–0,429
2004	7 / 6	5 / 1	2 / 4	6 / 2	4 / 5	3 / 3	1 / 7	–0,321
2005	7 / 2	5 / 7	1 / 1	6 / 3	4 / 4	3 / 5	2 / 6	–0,036
2006	7 / 3	5 / 6	1 / 2	4 / 7	6 / 1	3 / 4	2 / 5	–0,107
2007	7 / 3	5 / 7	1 / 1	4 / 6	6 / 4	3 / 2	2 / 5	0,321
2008	7 / 2	4 / 5	1 / 6	5 / 4	6 / 1	3 / 7	2 / 3	–0,679
2009	7 / 6	5 / 5	1 / 7	4 / 2	6 / 1	3 / 4	2 / 3	–0,214
2010	7 / 5	5 / 4	1 / 3	4 / 2	6 / 1	3 / 7	2 / 6	–0,250
2011	7 / 4	6 / 6	2 / 3	4 / 2	5 / 1	3 / 5	1 / 7	–0,250
2012	7 / 4	5 / 7	1 / 1	3 / 3	6 / 2	4 / 5	2 / 6	0,179
2013	7 / 4	5 / 5	1 / 1	4 / 3	6 / 2	3 / 6	2 / 7	–0,071
2014	7 / 3	5 / 5	1 / 1	4 / 4	6 / 2	3 / 7	2 / 6	–0,143
2015	7 / 3	5 / 6	1 / 1	4 / 4	6 / 2	3 / 5	2 / 7	–0,107
2016	7 / 2	5 / 7	1 / 4	4 / 3	6 / 1	3 / 5	2 / 6	–0,500
2017	7 / 3	6 / 7	1 / 6	4 / 4	5 / 1	3 / 5	2 / 2	–0,107

Продолжая анализ причин стабильно низких уровней самообеспеченности бюджетов субъектов СКФО, рассмотрим вопрос о том, в какой мере безвозмездные поступления соответствуют возможностям этих субъектов самостоятельно обеспечивать суммарные расходы на экономические и социальные цели (т.е. насколько размер федеральных трансфертов обоснован потребностями в них конкретного субъекта СКФО). Предлагаемый подход к ответу на этот вопрос (обозначим его как тест 2) аналогичен описанному выше вычислению ранговой корреляции между векторными переменными X и Y .

ТЕСТ 2

В данном случае зависимая переменная Y — та же доля (в процентах) безвозмездных поступлений в доходной части консолидированного бюджета субъекта СКФО по принятому выше обозна-

Таблица 6. Ранги и коэффициенты ранговой корреляции Спирмена, переменные Y_2, X_1

Год	Ранг Y_2 / X_1							Коэффициент ранговой корреляции Спирмена
	Ставропольский край	Республика Северная Осетия — Алания	Республика Ингушетия	Карачаево-Черкесская Республика	Кабардино-Балкарская Республика	Республика Дагестан	Чеченская Республика	
2001	1 / 4	3 / 1	6 / 2	2 / 5	5 / 3	4 / 6	7 / 7	0,195
2002	1 / 6	5 / 5	7 / 7	6 / 2	4 / 3	3 / 4	2 / 1	0,230
2003	1 / 1	5 / 6	7 / 7	4 / 3	2 / 4	3 / 5	6 / 2	0,545
2004	1 / 6	5 / 1	6 / 4	2 / 2	3 / 5	4 / 3	7 / 7	0,125
2005	1 / 2	4 / 7	7 / 1	2 / 3	5 / 4	3 / 5	6 / 6	0,090
2006	1 / 3	3 / 6	7 / 2	2 / 7	4 / 1	5 / 4	6 / 5	–0,294
2007	1 / 3	2 / 7	6 / 1	4 / 6	3 / 4	5 / 2	7 / 5	–0,259
2008	1 / 2	5 / 5	6 / 6	2 / 4	3 / 1	4 / 7	7 / 3	0,405
2009	1 / 6	3 / 5	6 / 7	2 / 2	5 / 1	4 / 4	7 / 3	–0,085
2010	1 / 5	4 / 4	6 / 3	2 / 2	5 / 1	3 / 7	7 / 6	–0,015
2011	1 / 4	3 / 6	6 / 3	2 / 2	4 / 1	5 / 5	7 / 7	0,370
2012	1 / 4	2 / 7	6 / 1	4 / 3	3 / 2	5 / 5	7 / 6	–0,085
2013	1 / 4	3 / 5	6 / 1	4 / 3	2 / 2	5 / 6	7 / 7	0,300
2014	1 / 3	2 / 5	6 / 1	3 / 4	4 / 2	5 / 7	7 / 6	0,160
2015	1 / 3	2 / 6	6 / 1	3 / 4	4 / 2	5 / 5	7 / 7	0,125
2016	1 / 2	3 / 7	6 / 4	2 / 3	4 / 1	5 / 5	7 / 6	0,440
2017	1 / 3	3 / 7	6 / 6	4 / 4	2 / 1	5 / 5	7 / 2	0,195

чению Y_1 . По этой переменной определяются места субъектов СКФО в рейтинге шести субъектов федерального округа (без Чеченской Республики из-за недостатка необходимой информации). Что касается ранжируемой переменной X , она рассматривается как показатель с названием “потенциал самообеспеченности бюджета региона”. Логика его построения состоит в следующем. Потенциал самообеспеченности бюджета (его оборотной стороной является уровень потребности региона в безвозмездных поступлениях) напрямую связан с абсолютной величиной части доходов консолидированного бюджета субъекта i , формируемой за счет собственных источников (обозначим ее как Z_i). Также правомерно предположить, что при данной величине Z_i ее достаточно для потребностей бюджета экономики, измеренной величиной валового регионального продукта GRP_i , и населения, измеренного численностью, PS_i . Согласно указанным соображениям переменную X мы определили как вектор X_{3i} с компонентами Z_i / GRP_i и Z_i / PS_i .

Далее для каждого года периода 2001—2016 гг. определяются ранги (места) в рейтинге субъектов СКФО по величине X_{3i} . Для построения указанного рейтинга применен разработанный В.З. Беленьким и В.Г. Гребенниковым метод ранжирования многомерных объектов на основе парных сравнений (Беленький, Гребенников, 2013) по двум критериям (в данном случае — Z_i / GRP_i и Z_i / PS_i) с эндогенными (вычисляемыми по определенному правилу, а не заданными экспертно) весами этих критериев. Коэффициенты ранговой корреляции между результатами ранжирования регионов по переменным X_{3i} и Y_1 отражены в табл. 7.

Очевидно, что финансовые отношения между федеральным центром и регионами должны следовать правилу: больше потенциал самообеспеченности бюджета региона — меньше доля безвозмездных поступлений в его консолидированном бюджете. Как можно судить по рассчитанным значениям коэффициента Спирмена в табл. 7, это правило выполняется для всего периода, рассматриваемого в анализе. Воспользовавшись предложенным методом, можно проверить, справедливо ли оно для другого периода или другой группы регионов (корреляция определяется на основе информации по группе регионов, в данном случае СКФО). Такого рода эксперимент мы предполагаем в будущем поставить на примерах ряда макрорегионов Российской Федерации в период, сопоставимый с анализируемым в настоящей работе.

Таблица 7. Ранги и коэффициенты ранговой корреляции Спирмена, переменные Y_1 , X_{3i}

Год	Ранг Y_1 / X_{3i}						Коэффициент ранговой корреляции Спирмена
	Ставропольский край	Республика Северная Осетия – Алания	Республика Ингушетия	Карачаево-Черкесская Республика	Кабардино-Балкарская Республика	Республика Дагестан	
2001	6 / 2	5 / 1	2 / 4	3 / 5	4 / 3	1 / 6	–0,886
2002	6 / 1	5 / 2	1 / 4	3 / 5	4 / 3	2 / 6	–0,829
2003	6 / 1	5 / 2	1 / 4	4 / 3	3 / 6	2 / 5	–0,771
2004	6 / 1	4 / 3	1 / 5	5 / 2	3 / 4	2 / 6	–0,943
2005	6 / 1	4 / 3	1 / 6	5 / 2	3 / 4	2 / 5	–1,000
2006	6 / 1	4 / 3	1 / 6	3 / 4	5 / 2	2 / 5	–1,000
2007	6 / 1	4 / 3	1 / 6	3 / 4	5 / 2	2 / 5	–1,000
2008	6 / 1	3 / 3	1 / 6	4 / 4	5 / 2	2 / 5	–0,943
2009	6 / 2	4 / 4	1 / 6	3 / 3	5 / 1	2 / 5	–0,886
2010	6 / 1	4 / 4	1 / 6	3 / 3	5 / 2	2 / 5	–0,943
2011	6 / 1	5 / 4	1 / 5	3 / 3	4 / 2	2 / 6	–0,771
2012	6 / 1	4 / 3	1 / 6	2 / 4	5 / 2	3 / 5	–0,943
2013	6 / 1	4 / 2	1 / 6	3 / 4	5 / 3	2 / 5	–0,943
2014	6 / 1	4 / 3	1 / 6	3 / 4	5 / 2	2 / 5	–1,000
2015	6 / 2	4 / 4	1 / 6	3 / 3	5 / 1	2 / 5	–0,886
2016	6 / 2	4 / 4	1 / 6	3 / 3	5 / 1	2 / 5	–0,886

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Беленький В.З., Гребенников В.Г. (2013). Некоторые постановки задач ранжирования и их решение на основе принципа согласованности // *Экономическая наука современной России*. № 3. С. 59–69.
- Брагинский О.Б., Татевосян Г.М., Седова С.В., Магомедов Р.Ш. (2017). Государственные программы отраслевого и территориального развития: проблемы методологии и практики управления. Препринт # WP/2017/325. М.: ЦЭМИ РАН.
- Гагарина Г.Ю., Губарев Р.В., Дзюба Е.И., Файзуллин Ф.С. (2017). Прогнозирование социально-экономического развития российских регионов // *Экономика региона*. Т. 13. Вып. 4. С. 1080–1094. doi 10.17059/2017-4-9.
- Гребенников В.Г., Магомедов Р.Ш. (2018). Сбалансированность бюджетных расходов как условие повышения региональной бюджетной самообеспеченности. В сб. *“Управление развитием крупномасштабных систем (MLSD’2018): труды Одиннадцатой международной конференции, 1–3 октября 2018 г.”*. Васильев С.Н., Цвиркун А.Д. (ред.). М.: Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова. Т. 3. Секции 12–16. С. 426–432.
- Ермаков В.В. (2017). Оценка воздействия межбюджетных трансфертов на социально-экономическое развитие регионов // *Экономика и математические методы*. Т. 53. № 3. С. 18–37.
- Идрисова В., Фрейнкман Л. (2010). Влияние федеральных трансфертов на фискальное поведение региональных властей. М.: ИЭПП.
- Татевосян Г.М., Писарева О.М., Седова С.В., Симонова Н.И. (2004). Сравнительный анализ экономических показателей регионов России // *Экономика и математические методы*. Т. 40. № 4. С. 59–73.
- Татевосян Г.М., Писарева О.М., Седова С.В., Тореев В.Б. (2009). Методы обоснования инвестиционных программ (реальный сектор экономики). Препринт # WP/2009/260. М.: ЦЭМИРАН.
- DonVito P.A. (1969). The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting System. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rand.org/pubs/papers/P4124.html>, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: 23.10.2015).
- Premchand A. (1989). Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice. Third Printing. Washington: International Monetary Fund.
- Solem J., Werner H.D. (1968). PPBS: A Management Innovation. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://joe.org/joe/1968winter/1968-4-a4.pdf>, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения 16.04.2017).

REFERENCES (with English translation or transliteration)

- Belen'kiy V.Z., Grebennikov V.G.** (2013). Some Formulations of Ranking and Their Solution Based on the Principle of Consistency. *Economics of Contemporary Russia*, 3, 59—69 (in Russian).
- Braginsky O.B., Tatevosyan G.M., Sedova S.V., Magomedov R. Sh.** (2017). Governmental Programs of Industrial and Territorial Development: Methodological and Practical Issues. Working paper # WP / 2017/325. Moscow: CEMI RAS (in Russian).
- DonVito P.A.** (1969). The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting System. Available at: <https://www.rand.org/pubs/papers/P4124.html> (accessed: 23.10.2015).
- Gagarina G.Y., Dzyuba E.I., Gubarev R.V., Fayzullin F.S.** (2017). Forecasting of Socio-Economic Development of the Russian Regions. *Economy of Region*, 13 (4), 1080—1094 (in Russian). doi 10.17059/2017-4-9.
- Grebennikov V.G., Magomedov R. Sh.** (2018). Balance of Budget Expenditures as a Source for Increasing Regional Budgetary Self-sufficiency. In: “*Management of Large-Scale System Development*” (MLSD'2018): Proceedings of the Eleventh International Conference (1—3 oct. 2018, Moscow). Vasilyev S.N., Tsvirkun A.D. (eds). Vol. 3: Sections 12—16. Moscow: Institute of Control Sciences by V.A. Trapeznikova of the Russian Academy of Sciences, 426—432 (in Russian).
- Idrisova V., Freinkman L.** (2010). The Impact of Federal Transfers over Regional Authorities Behavior. Moscow: Gaidar Institute for Economic Policy (in Russian).
- Premchand A.** (1989). Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice. Third Printing. Washington: International Monetary Fund.
- Solem J., Werner H.D.** (1968). PPBS: A Management Innovation. Available at: <https://joe.org/joe/1968winter/1968-4-a4.pdf> (accessed: 16.04.2017).
- Tatevosyan G.M., Pisareva O.M., Sedova S.V., Simonova N.I.** (2004). A Comparative Analysis of the Regional Economic Performance in Russia. *Economics and Mathematical Methods*, 40 (4), 59—73 (In Russian).
- Tatevosyan G.M., Pisareva O.M., Sedova S.V., Toreyev V.B.** (2009). Methods for Justifying Investment Programs (Industrial Sector). Preprint # WP/2009/260. Moscow: CEMI RAS (in Russian).
- Yermakov V.V.** (2017). Measuring the Impact of Interbudgetary Transfers on the Regional Socio-Economic Development. *Economics and Mathematical Methods*, 53 (3), 18—37 (in Russian).

Budgetary Self-Sufficiency as a Problem of the Governmental Programming of Regional Development

© 2019 V.G. Grebennikov*, R. Sh. Magomedov**

Central Economics and Mathematics Institute, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

* E-mail: valerygrebennikov@yandex.ru ** E-mail: mrsh.cemi2006@mail.ru

Received 06.06.2019

An approach to the structural analysis of the governmental program of macro-region development which allows controlling the levels of regional budgetary self-sufficiency is proposed. This approach is applied to the “Development of the North Caucasian Federal District until 2025” Governmental Program of the Russian Federation. Two interrelated hypotheses about the presence of negative feedback between the share of program activities of a market nature in the expenditures of the regional consolidated budget and the share of non-repayable transfers in its revenues as well as positive feedback between the share of program activities of a market nature in the expenditures of the regional consolidated budget and the share of taxes on business in its revenues are substantiated. An approach to estimate the validity of the volumes of federal transfers allocated to regions is proposed. For this purpose, an indicator of regional budgetary self-sufficiency potential is introduced. The information and analytical database of the research includes data on the execution of the regional consolidated budgets in 2001—2017 from the Russian Federal Treasury, as well as budget classification of the Russian Ministry of Finance. Conclusions and results of the study can be used in strategic, including budget, planning in order to improve legal support for the management of the governmental programs of regional development.

Keywords: regional development, North Caucasian Federal District, governmental program, program structure, program activities, regional consolidated budget, budgetary self-sufficiency, non-repayable receipts, federal intergovernmental transfers, business taxes, subsidies, budget investments, correlation analysis.

JEL Classification: H53, R58.

DOI: 10.31857/S042473880006774-0