

Меры налогово-бюджетного стимулирования экономического роста территорий

Александр Дмитриевич Андряков, к. ф.-м. н., генеральный директор Экономической экспертной группы; старший научный сотрудник Центра бюджетного анализа и прогнозирования НИФИ Минфина России, г. Москва

E-mail: alex@eeg.ru, ORCID 0000-0002-3351-4679

Евгений Александрович Домбровский, к. э. н., действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса

E-mail: e-dombrovsky@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются два возможных направления налогово-бюджетного стимулирования развития территорий: на уровне крупнейших агломераций в России и на региональном уровне.

Агломерации являются «моторами» экономического развития стран. Неслучайно в Стратегии пространственного развития России до 2025 года особая роль отводится развитию агломераций. Вместе с тем имеется ряд факторов, сдерживающих их рост в РФ, и в частности институциональные ограничения, связанные с низкой самостоятельностью муниципальных образований, образующих агломерации. В статье предлагается ряд мер по перераспределению доходов и полномочий между муниципальными образованиями, являющимися центрами крупнейших агломераций, и регионами, на территории которых находятся эти агломерации.

На региональном уровне были проанализированы действующие в настоящее время в России механизмы стимулирования субъектов РФ к наращиванию собственных доходов. Предложен механизм дополнительного стимулирования, заключающийся в передаче регионам поступлений НДС по льготной ставке 10 %, базой налогообложения которого является конечное внутреннее потребление домашних хозяйств, в обмен на централизацию в федеральном бюджете налога на прибыль по ставке 1 %. Проанализированы различные варианты реализации этого механизма с точки зрения его нейтральности к федеральному бюджету и бюджетам дотационных регионов.

Ключевые слова: агломерации, бюджетное выравнивание, стимулирование, регионы, межбюджетные трансферты, межбюджетные отношения, НДС, налог на прибыль

JEL: H71, H72, H74

Для цитирования: Андряков А. Д., Домбровский Е. А. Меры налогово-бюджетного стимулирования экономического роста территорий // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 5. С. 99–113. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-99-113.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-99-113

Fiscal Measures to Boost the Economic Development of Russian Territories

Alexander D. Andryakov^{1, 2}

E-mail: alex@eeg.ru, ORCID 0000-0002-3351-4679

Evgeniy A. Dombrovskiy

E-mail: e-dombrovsky@yandex.ru

¹ Economic Expert Group, Moscow 109012, Russian Federation

² Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

Two possible directions of fiscal measures aimed at improving Russian territories' economic development are discussed in the paper: one at the level of largest agglomerations and another one at the regional level.

It is widely accepted that agglomerations are "engines" of economic growth. The Strategy of Spatial Development of the Russian Federation until 2025 pays special attention to the development of agglomerations. However, the latter process has not only natural limitations, but also institutional ones arising from low fiscal independence of municipalities which form agglomerations. To overcome the institutional limitations, the paper proposes a set of fiscal measures, including a redistribution of tax revenues and expenditure obligations between the center of a given agglomeration and the region that contains it.

The current fiscal mechanisms of stimulating economic development of Russian regions are analyzed. A mechanism of additional stimulation for regions to develop their own revenue base is proposed; it includes the transfer of receipts of VAT levied with a reduced rate of 10 % to regions in exchange for centralization of some part of corporate income tax in the federal budget. Different scenarios of this exchange are analyzed. It is shown that centralization of the corporate income tax amount corresponding to the 1 % rate in the federal budget in exchange for the transfer of VAT levied with a rate of 10 % to regions with a compensation mechanism within the transferred amounts is neutral to the federal budget and to budgets of the regions which receive equalization grants.

Keywords: agglomerations, fiscal equalization, regions, regional income, stimulation, intergovernmental fiscal relations, intergovernmental grants, VAT, corporate income tax

JEL: H71, H72, H74

For citation: Andryakov A.D., Dombrovskiy E.A. Fiscal Measures to Boost the Economic Development of Russian Territories. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 5, pp. 99–113 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-5-99-113.

ВВЕДЕНИЕ

В современной экономической литературе достаточно широко обсуждается такое явление, как агломерационная экономика. Определения агломерационной экономики, даваемые различными исследователями [Kilroy A. F. L. et al., 2015; Quigley J. M., 2008; Ghani E. et al., 2013], хотя и различаются по форме, содержательно очень близки. Наиболее систематизированным нам представляется определение [Glaeser E. L., 2010], которое рассматривает агломерационную экономику как выгоды, возникающие от близкого расположения компаний и трудовых ресурсов, как в городах, так и в промышленных кластерах. Источником этих выгод является снижение транзакционных издержек обмена товарами, трудовыми ресурсами и знаниями. Снижение этих издержек приводит к положительным экстернальным эффектам роста компаний, уже присутствующих в городах или кластерах, и образованию новых. Еще одним источником выгод агломерационной экономики является высокое разнообразие компаний и потребителей, сосредоточенных в крупных городах. Этот эффект проявляет себя по-разному. В работе [Fujita M., Thisse J.-F., 2002] показано, что разнообразие товаров, производимых фирмами, даже при определенной их взаимозаменяемости, вместе с разнообразием предпочтений потребителей ослабляет ценовую конкуренцию производителей, что ведет к росту концентрации фирм и росту их выпуска. В [Quigley J. M., 2008] отмечается, что в крупных городах колебания спроса оказывают неравномерное влияние на фирмы и рынок труда, разнообразие этих фирм стабилизирует рынок труда, а разнообразие предпочтений потребителей снижает издержки компаний на создание и хранение запасов готовой продукции, что в конечном счете стимулирует развитие экономики города.

С точки зрения экономической географии агломерация представляет собой территорию, на которой в силу высокой урбанизации или концентрации производства возникает агломерационная экономика, которая превращает эти агломерации в точки роста национальной экономики.

Агломерационные процессы имеют еще один важный аспект — расширение доступа населения агломерации к публичным услугам. Как показывает исследование десяти крупнейших агломераций мира¹, агломерации обеспечивают более высокое качество медицинских и образовательных услуг на своей территории, что в целом повышает качество жизни.

Широкий интерес к теме агломераций в России обусловлен несколькими причинами. Прежде всего образование агломераций, являющихся по своей природе точками роста экономики, это естественный процесс, который можно в определенной степени стимулировать мерами государственной политики. Кроме этого, как отмечается в различных исследованиях, например в [Зубаревич Н. В., 2017], других факторов развития в России немного. Преимущество высокой обеспеченности природными ресурсами уже используется, географическое положение большей части страны накладывает заметные ограничения на рост экономической активности в силу слабой транспортной связанности и больших транспортных издержек. Качество человеческого капитала ухудшается, а сам он уменьшается в силу сложившихся демографических процессов. Инфраструктура изношена, а ее развитие ограничено слабым ростом инвестиций. Остаются только агломерации как основной фактор роста.

Понимание этого нашло свое отражение в Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года², которая отводит заметную роль развитию агломераций в России. В стратегии выделяются крупные агломерации, образующиеся вокруг городов с населением от 0,5 млн до 1 млн человек, и крупнейшие — вокруг городов с населением более 1 млн человек, которые рассматриваются как перспективные центры экономического роста.

На сегодня в научной литературе сложился консенсус в отношении оценки московской и Санкт-петербургской агломераций. Они стоят несколько особняком и считаются наиболее развитыми и зрелыми. Относительно других агломераций и перспектив их развития имеются различные мнения. Например, [Зубаревич Н. В., 2017] относит агломерации городов-миллионников, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга, к агломерациям «второго уровня», отмечая, что по сравнению с двумя крупнейшими городами они имеют значительно меньшие агломерационные преимущества, развитие которых сдерживается рядом институциональных ограничений.

Современная Россия характеризуется значительным неравенством экономического развития регионов, которое берет свое начало в неравномерном распределении производственных сил еще в советское время. Это неравенство находит свое отражение в неравенстве доходов населения [Малкина М. Ю., 2014]. Причем это неравенство имеет довольно устойчивый характер. В работе [Зубаревич Н. В., 2019] показано, что наблюдавшаяся в течение десяти лет слабая тенденция к снижению межрегионального неравенства сменилась в середине 2010-х гг. ростом. При этом отмечается, что меры государственной поддержки не будут оказывать существенного влияния на региональное неравенство, которое в долгосрочной перспективе будет зависеть от фундаментальных факторов, определяющих изменение экономического развития регионов.

¹ Эффект масштаба. Первый глобальный рэнкинг агломераций / PwC в России, 2017. URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/agglomerations.html>.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

Неравенство экономического развития регионов определяет также и неравенство бюджетных возможностей субфедеральных властей в оказании публичных услуг, что требует выравнивания этих возможностей в рамках межбюджетных отношений. Это межбюджетное выравнивание имеет два измерения: вертикальное и горизонтальное.

Вертикальное выравнивание представляет собой перераспределение ресурсов между федеральным и региональным уровнями власти для достижения сбалансированности региональных бюджетов. В целом действующая с 2005 г. система разграничения полномочий и доходных источников достигает целей вертикального выравнивания. Как отмечалось в докладе Всемирного банка [Всемирный банк, 2017, с. 51–52], доля расходов субфедеральных уровней власти в расходах расширенного правительства и отношение этих расходов к ВВП в России очень близки к соответствующим показателям таких стран с федеративным устройством, как США, Бразилия, Германия и Австралия. При этом в отсутствие кризисов эти расходы были вполне покрыты доходными источниками. Вместе с тем, как отмечается в [Голованова Н. В., Домбровский Е. А., 2016], решения по корректировке расходных обязательств и доходных источников, имевшие место в 2005–2015 гг., привели к некоторой несбалансированности региональных бюджетов, которая была скомпенсирована в рамках выделения межбюджетных трансфертов.

Горизонтальное выравнивание представляет собой систему межбюджетных трансфертов, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов между собой. Эта форма выравнивания направлена на обеспечение баланса между выравниванием бюджетных доходов регионов и сохранением стимулов к развитию регионами собственной доходной базы. Кроме того, следствием межбюджетного выравнивания является зависимость ряда регионов от выделения трансфертов, что делает сбалансированность их бюджетов хрупкой в определенных обстоятельствах. Так, в 2009–2016 гг. кризисные явления, увеличение полномочий органов государственной власти субъектов РФ, связанное с майскими указами Президента РФ, и стагнация федеральной помощи регионам привели к снижению бюджетной устойчивости большинства региональных бюджетов [Дерюгин А. Н. и др., 2014; Андряков А. Д., 2017].

Анализ российской системы межбюджетного выравнивания [Бухарский В. В., Лавров А. М., 2017] показывает, что с точки зрения выравнивания бюджетной обеспеченности эта система вполне эффективна. Однако с точки зрения стимулирования регионов к наращиванию собственной доходной базы она имеет определенные ограничения, прежде всего для наиболее многочисленной группы среднетотационных регионов.

НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫЕ МЕРЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ

Развитие агломераций в России, как и во всем мире, имеет естественные ограничения, которые связаны, например, с уже достигнутой степенью концентрации населения и производственных мощностей на их территориях или низкой мобильностью населения. Однако в России [Зубаревич Н. В., 2017, Зубаревич Н. В., 2019] имеют место еще и институциональные ограничения, связанные с низкой бюджетной самостоятельностью муниципальных образований, и в частности городских округов. В указанных работах отмечается, что уровень дотационности городских бюджетов в целом по России увеличивался с 2010 г. и достиг в 2018 г. 59 %.

Детальный взгляд на показатели налогово-бюджетной самостоятельности 20 крупнейших городских агломераций, определенных в Стратегии пространственного развития РФ до 2025 г., приведен в табл. 1. Эта таблица дополнена оценками подушевого валового городского продукта (ВГП) агломераций, рассчитанными фондом «Институт экономики города» в соответствии с разработанной фондом методикой [Институт экономики города, 2020а] на данных 2017 г. [Институт экономики города, 2020б].

Таблица 1

**Структура бюджетных доходов городов в 2018 г. и ВВП их агломераций /
Budget revenue structure of cities in 2018 and Gross City Product of agglomerations**

Город — центр агломерации	Доля в общем объеме бюджетных доходов, %		Объем налоговых и неналоговых доходов и дотаций (тыс. руб. на человека)	ВВП на душу населения, тыс. руб.
	налоговых и неналоговых доходов	налоговых и неналоговых доходов и дотаций		
Владивосток	67	67	14,9	443,3
Волгоград	38	40	8,1	291,2
Воронеж	41	41	8,8	357,4
Екатеринбург	49	49	13,8	482,7
Иркутск	52	54	17,0	431,7
Казань	60	73	15,8	434,5
Краснодар	48	48	15,3	472,5
Красноярск	42	42	13,4	386,7
Набережные Челны — Нижнекамск*	49	59	10,6	435,4
Нижний Новгород	44	44	11,1	436,2
Новосибирск	55	55	14,1	335,1
Омск	48	48	7,7	322,9
Пермь	54	55	14,4	409,8
Ростов-на-Дону	43	43	12,5	342,4
Самара — Тольятти*	55	56	11,6	366,8
Тюмень	41	41	15,8	-
Уфа	44	53	12,9	477,1
Челябинск	34	39	12,6	327,4
Москва	97	98	185,3	1157,9
Санкт-Петербург	96	98	106,9	687,0

* При расчете общих бюджетных показателей городов Набережные Челны и Нижнекамск, а также городов Самара и Тольятти показатели двух городов суммировались / When calculating the general budget indicators of the cities of Naberezhnye Chelny and Nizhnekamsk, as well as the cities of Samara and Tolyatti, the indicators of the two cities were summed up.

Источник: расчеты авторов по данным Росстата, Федерального казначейства и «Института экономики города» / Source: authors calculations based on data of the Federal State Statistics Service, the Federal Treasury and the Institute for Urban Economics.

Как видно из таблицы, объем налоговых и неналоговых доходов городов — центров крупнейших агломераций, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга, редко превышает половину доходов их бюджетов. Несколько выделяются Владивосток и Казань, у которых доля этих доходов достигает 67 и 60 % соответственно.

Объем дотаций, получаемых городами, невелик, и добавление его к объему налоговых и неналоговых доходов практически не меняет картину бюджетной автономии, характеризующейся объемом бюджетных доходов, которым власти города могут распоряжаться по своему усмотрению. Исключение составляет Казань, где дотации несколько больше, что увеличивает долю подконтрольных городу доходов до 73 %. В подавляющем большинстве крупнейших агломераций власти центральных городов свободно распоряжаются лишь половиной доходов своих бюджетов. Оставшаяся половина представляет собой субвенции, субсидии и прочие межбюджетные трансферты, цели использования которых определяют региональные власти.

Если оценивать развитость агломераций по объему валового городского продукта на душу населения, то можно отметить, что все анализируемые в настоящем исследовании агломерации находятся более или менее на одном уровне, за исключением Москвы

и Санкт-Петербурга. Разброс по подушевому ВВП почти не превышает полутора раз и колеблется в интервале от 300 тыс. до 470 тыс. руб. Разрыв с городами федерального значения составляет в среднем 1,7 раза для Санкт-Петербурга и 2,9 — для Москвы. Столь существенное отличие московской и санкт-петербургской агломераций подтверждает общепризнанный вывод об их значительно более высоком экономическом развитии по сравнению с остальными агломерациями. При этом, конечно, не нужно забывать и об исторически сложившемся распределении производственных сил, миграционных потоков и о столичной ренте, которая особенно велика в Москве.

Рассмотренные нами агломерации также очень схожи между собой по среднему объему бюджетных средств, подконтрольных властям городов — центров агломераций в расчете на одного жителя (табл. 1). Резко выбиваются из этой картины Санкт-Петербург и особенно Москва, власти которых распоряжаются объемом бюджетных доходов, в 8 и 14 раз, соответственно, превышающим доходы, контролируемые центрами остальных крупнейших агломераций.

Источники формирования налоговых и неналоговых доходов городов не отличаются большим разнообразием (табл. 2). В среднем около половины объема этих доходов составляют поступления подоходного налога, зачисляемые в бюджеты городов, 10 % — налоги на совокупный доход, представленные единым вмененным налогом и единым сельскохозяйственным налогом, 18 % — налоги на имущество, от 70 до 85 % которых составляет налог на землю, и около 11 % — доходы от использования муниципального имущества. Два города, Краснодар и Красноярск, получают в свои бюджеты часть поступлений от налога на прибыль, но они незначительны: 8 и 7 % налоговых и неналоговых доходов соответственно. Конечно, имеются различия в долях этих источников для отдельных городов, но они не очень велики.

Таблица 2

**Основные источники формирования налоговых и неналоговых доходов городов /
Main sources of tax and non-tax revenues of cities**

	Налоги на доходы физических лиц, %	Налоги на совокупный доход, %	Налоги на имущество, %	Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, %
Владивосток	51	8	18	13
Волгоград	41	7	21	16
Воронеж	51	8	19	11
Екатеринбург	40	13	22	14
Иркутск	54	15	17	6
Казань	34	15	28	12
Краснодар	42	15	19	8
Красноярск	56	7	9	7
Набережные Челны — Нижнекамск	45	11	24	13
Нижний Новгород	49	6	15	18
Новосибирск	54	6	15	12
Омск	50	12	11	12
Пермь	57	4	27	5
Ростов-на-Дону	51	8	25	9
Самара — Тольятти	60	5	17	8
Тюмень	57	19	8	7
Уфа	41	10	13	17
Челябинск	45	22	17	8

Источник: расчеты авторов по данным Росстата / Source: authors calculations based on data of the Federal State Statistics Service.

Высокая бюджетная самостоятельность Москвы и Санкт-Петербурга, приближающаяся к 100 %, обусловлена особым статусом этих городов, являющихся субъектами РФ. Этот статус обеспечивает городским властям контроль не только налоговых и неналоговых доходов, поступающих в бюджеты городских округов, но и налогов, поступающих в бюджет субъекта. Налоговые и неналоговые доходы, получаемые бюджетами внутригородских муниципальных образований, составляют 1,7 % от налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Санкт-Петербурга и 0,5 % — Москвы. Таким образом, можно сказать, что власти этих двух городов контролируют все субфедеральные бюджетные доходы, собираемые на их территориях. Для сравнения, налоговые и неналоговые доходы Новосибирска составляют лишь 15 % соответствующих доходов консолидированного бюджета Новосибирской области при доле населения города в населении области 58 %.

Очевидно, что столь высокие доходы Москвы и Санкт-Петербурга обусловлены выполнением большего объема бюджетных обязательств, отнесенных к ведению субъектов РФ. Однако это лишь подчеркивает масштаб бюджетных возможностей властей этих городов в решении вопросов развития своих территорий. Города — центры остальных крупнейших агломераций обладают значительно меньшим объемом бюджетных полномочий, что, безусловно, сдерживает их развитие и развитие самих агломераций.

Решение задачи ускоренного развития крупнейших агломераций согласно Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года, на наш взгляд, невозможно без расширения налогово-бюджетных возможностей муниципалитетов, входящих в эти агломерации.

Среди возможных мер увеличения самостоятельности крупнейших агломераций как стимула их развития можно рассматривать передачу ряда налоговых доходов, в наибольшей степени зависящих от экономической активности на территории агломерации, с одновременным сокращением трансфертов и передачей с уровня субъекта некоторых РФ расходных полномочий.

Для укрепления налоговой базы муниципальных образований, являющихся центрами крупнейших агломераций (центр агломерации), можно рассмотреть следующее перераспределение налогов, собираемых на их территории, с регионального уровня в бюджеты центров агломераций:

- увеличение доли НДФЛ, зачисляемой в бюджеты муниципальных образований, до 30 % (как это предложено в [Зубаревич Н. В., 2017] для всех муниципалитетов);
- передачу части поступлений налога на прибыль;
- передачу налога на имущество предприятий;
- передачу налога, взимаемого в связи с упрощенной системой налогообложения.

Среди возможных бюджетных полномочий, передаваемых центрам агломераций с уровня субъекта РФ, можно рассмотреть следующие полномочия (в редакции Федерального закона от 6.10.1999 184-ФЗ³) с корректировкой, ограничивающей действие этих полномочий границами агломерации:

- поддержка сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами), разработка и реализация мероприятий, направленных на развитие малого и среднего предпринимательства, и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства в координации с государственными программами (подпрограммами) субъекта Российской Федерации, содержащими такие мероприятия и проекты;
- планирование использования земель сельскохозяйственного назначения, перевода земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, в другие категории земель;

³ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

- осуществление дорожной деятельности в границах агломерации в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, организация дорожного движения, обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы;
- осуществление регионального государственного надзора за сохранностью автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения в границах агломерации;
- организация транспортного обслуживания населения водным, внеуличным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении;
- организация и осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований в границах агломерации;
- создание благоприятных условий для развития туризма в агломерации;
- осуществление в границах агломерации государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством Российской Федерации о долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости;
- осуществление в границах агломерации регионального государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;
- реализация государственной политики в области торговой деятельности в границах агломерации;
- осуществление полномочий в сфере промышленной политики в границах агломерации;
- предоставление налоговых льгот в пределах налоговых поступлений, переданных центру агломерации.

Исходя из того, что доходы бюджетов любого уровня должны использоваться исключительно на исполнение бюджетных обязательств этого уровня власти, предлагаемое увеличение налоговых источников муниципальных образований, входящих в крупнейшие агломерации, должно полностью соответствовать по объему бюджетным обязательствам, возникающим из переданных полномочий.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНОВ К РОСТУ СОБСТВЕННОЙ ДОХОДНОЙ БАЗЫ

В современной системе межбюджетных отношений имеется ряд механизмов, стимулирующих регионы к наращиванию собственной налоговой базы.

Прежде всего следует упомянуть механизмы, заложенные в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов⁴. Среди этих механизмов можно выделить следующие:

- неполное выравнивание бюджетной обеспеченности;
- исключение из расчета налогового потенциала региона неналоговых доходов;
- использование среднероссийского показателя по темпу роста налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц, если уровень поступления данных налогов в регионе превышает общероссийский;
- при расчете налогового потенциала региона практическое усреднение налоговых потенциалов за текущий и два предыдущих года.

⁴ Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (в редакции от 27.12.2019).

Два последних механизма фактически защищают регионы с высокими темпами роста налоговой базы от снижения дотаций, которое должно было бы произойти при отсутствии этих механизмов. При этом механизм по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц имеет постоянный характер, т. е. при росте поступлений по этим налогам темпами, опережающими среднероссийские, расчет будет проводиться по среднероссийским меркам до тех пор, пока уровень бюджетной обеспеченности региона не превысит среднероссийские значения и регион выйдет из числа получателей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

По остальным налогам механизм усреднения налоговых потенциалов за предыдущие годы имеет среднесрочный характер: поступления налогов усредняются за три отчетных периода, по прошествии которых опережающий рост налогов в полной мере скажется на снижении дотаций.

Еще один стимулирующий механизм, защищающий регионы от снижения дотаций на выравнивание вследствие опережающего роста их налоговых поступлений, закреплён в Бюджетном кодексе РФ. Он заключается в том, что для каждого региона дотации утверждаются Законом о федеральном бюджете на три года и в последующем при пересмотре законов о бюджете и принятии новых эти объёмы не могут быть снижены⁵.

Нельзя обойти вниманием положения Бюджетного кодекса⁶, устанавливающие ограничения бюджетных прав публично-правовых образований в зависимости от дотационности, определяемой как отношение дотаций или всех трансфертов, за исключением субвенций, к доходам бюджета за вычетом субвенций. Бюджетный кодекс определяет три группы публично-правовых образований в зависимости от значения дотационности и устанавливает для них дифференцированные бюджетные права. Этот механизм, безусловно, стимулирует регионы и муниципальные образования к переходу в группы с большими правами за счет увеличения собственных доходов и, следовательно, снижения дотационности. Однако, как показано в работе [Кудрин А., Дерюгин А., 2018], эти бюджетные ограничения неэффективны и, следовательно, этот механизм стимулирования не работает. Прежде всего следует отметить, что дотационность меняется достаточно медленно. Для ее изменения требуется удерживать опережающий среднероссийский темп роста собственных доходов на протяжении достаточно длительного периода времени, что довольно затруднительно. Более или менее реальные стимулы этот механизм дает регионам, имеющим показатели дотационности вблизи от границ установленных групп. Кроме этого, как показывает анализ исполнения бюджетов регионов в 2012–2016 гг. [Андряков А. Д., 2017, с. 34], переход регионов из группы с большей дотационностью в группу с меньшей может происходить не за счет роста налоговых и неналоговых доходов, а за счет снижения темпов роста трансфертов из федерального бюджета.

В августе 2019 г. Бюджетный кодекс РФ был дополнен статьей 107.1, устанавливающей дифференцированные бюджетные права публично-правовых образований в зависимости от их долговой устойчивости. В определение долговой устойчивости входят два параметра, зависящие от собственных доходов регионов и муниципальных образований: отношение накопленного долга к доходам бюджетов за вычетом всех безвозмездных перечислений и отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию долга к налоговым и неналоговым доходам бюджета плюс дотации из бюджетов бюджетной системы РФ. Создаваемый этой статьей механизм имеет ограничительные цели и лишь косвенно стимулирует регионы и муниципалитеты к наращиванию собственной доходной базы. Действительно, рост собственных доходов бюджетов улучшает показатели долговой

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в редакции от 22.04.2020), ст. 131, ч. 3.

⁶ Там же. Ст. 92.1, 104, 104.1, 107, 130, 136, 236.

устойчивости, но в гораздо меньшей мере, чем сокращение долговых обязательств субфедеральных органов власти.

Описанные выше механизмы стимулирования регионов к наращиванию собственной доходной базы имеют постоянный характер действия. Есть еще один стимулирующий механизм временного действия, рассчитанный на 2018–2019 гг. Он создан в рамках реструктуризации в 2017 г. бюджетных кредитов регионов, полученных из федерального бюджета⁷. Правила реструктуризации предусматривают возможность увеличения рас­срочки по бюджетным кредитам на пять лет (с 2024 до 2029 г.) в случае роста налоговых и неналоговых доходов в реальном выражении в 2018–2019 гг. В 2020 г. этот стимулирующий механизм прекратил действие. Теперь все регионы могут претендовать на реструктуризацию бюджетных кредитов до 2029 г., с условием, что высвобождающиеся ресурсы будут использоваться для инфраструктурных инвестиций по приоритетным направлениям либо на компенсацию снижения бюджетных доходов 2020 г.

В качестве дополнительной меры, стимулирующей регионы к росту собственных доходных источников, можно рассмотреть передачу субъектам РФ поступлений от некоторых федеральных налогов, что расширило бы спектр налоговых баз, на которые регионы могли бы оказывать воздействие своими экономическими и регулятивными мерами. При этом следует сохранить общий баланс поступления налоговых доходов в федеральный и субфедеральные бюджеты, сложившийся на сегодня в процессе разделения расходных полномочий и доходных источников между уровнями власти в РФ. Для этого в качестве компенсационной меры можно предусмотреть централизацию на федеральном уровне соответствующего объема налоговых поступлений, зачисляемых в настоящее время в бюджеты регионов. В качестве кандидата на такую централизацию можно рассмотреть поступления по налогу на прибыль организаций, весьма неравномерное распределение которого по регионам в значительной мере обусловлено унаследованной с советских времен территориальной структурой производства.

В 2016 г. по итогам результатов инвентаризации расходных полномочий субъектов Российской Федерации уже было принято решение о централизации 1 процентного пункта налога на прибыль организаций на период 2017–2020 гг. (норма пролонгирована до 2024 г.) и последующем направлении соответствующих средств на дополнительную финансовую поддержку наименее обеспеченных регионов через увеличение общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в целях обеспечения межрегиональной инклюзивности, а также на предоставление стимулирующих грантов по итогам развития налогового потенциала территорий самым динамично развивающимся регионам.

В качестве расширения налоговой базы регионов и усиления их стимулов к развитию собственной налоговой базы иногда рассматривается введение регионального налога с продаж, который последний раз был отменен в 2004 г. Однако дискуссия о его введении не затихает до сих пор [Малис Н. И., 2017]. Следует отметить, что введение налога с продаж наряду с НДС противоречит базовым принципам налогообложения, которые гласят о невозможности двойного обложения одной и той же налоговой базы, а налог с продаж имеет одну базу с НДС. Этот факт не в последнюю очередь тормозил попытки реставрации налога с продаж после 2004 г. Основу внутренних налоговых поступлений федерального бюджета сегодня составляют поступления по НДС и ресурсные платежи. Ресурсные платежи крайне неравномерно распределены по регионам. Около 70 % платежей в федеральный бюджет от внутренних налогов, за исключением НДС, поступает с территорий

⁷ Постановление Правительства РФ от 13 декабря 2017 г. № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» (в редакции от 21.06.2019).

регионов-доноров, не получающих дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. В таких обстоятельствах их передача на региональный уровень представляется не только неэффективной, но и усиливающей региональное неравенство.

Передача части поступлений по НДС также вызывает определенные вопросы. Возмещение по НДС экспортируемых товаров приводит к занижению поступлений по этому налогу с территорий некоторых регионов. В отдельных регионах суммарные сборы НДС вообще оказываются устойчиво отрицательными год от года (например, в Липецкой, Амурской, Магаданской областях, Республике Саха (Якутия), Ненецком и Чукотском АО).

Для того чтобы в значительной степени снять эти вопросы, можно обратиться к сборам НДС по льготной налоговой ставке 10 %, применяемой к внутренней реализации социально значимых товаров и услуг. Сборы НДС по этой ставке представляют собой явное налогообложение внутреннего конечного потребления домашних хозяйств, и для увеличения таких сборов нужно стимулировать и производство социально значимых товаров и услуг, и их потребление. С этой точки зрения представляется вполне оправданным использовать в качестве одного из вариантов дополнительной меры, стимулирующей регионы к росту собственных доходов, передачу поступлений НДС по льготной ставке 10 %, собираемых на их территориях, при одновременной централизации на федеральном уровне соответствующей части поступлений по налогу на прибыль организаций.

Федеральная налоговая служба (ФНС) не публикует отчетности по сборам НДС по льготной ставке, однако, пользуясь информацией об общих поступлениях и начислениях НДС в целом по РФ и начислениях НДС по ставке 10 % по регионам, содержащейся в форме отчетности ФНС 1-НДС, можно оценить региональные поступления по льготной ставке следующим образом:

$$\text{НДС}10_i^{\text{собр}} = \frac{\text{НДС}_{\text{РФ}}^{\text{собр}}}{\text{НДС}_{\text{РФ}}^{\text{начисл}}} \text{НДС}10_i^{\text{начисл}},$$

где $\text{НДС}10_i^{\text{собр}}$ — оценка поступлений НДС по льготной ставке 10 % с территории региона i ;

$\text{НДС}10_i^{\text{начисл}}$ — начислено НДС по льготной ставке 10 % на территории региона i ;

$\text{НДС}_{\text{РФ}}^{\text{собр}}$ — поступления НДС в целом по РФ;

$\text{НДС}_{\text{РФ}}^{\text{начисл}}$ — начислено НДС в целом по РФ.

Расчет, проведенный по данным формы 1-НДС за 2018 г., дает оценку суммарных поступлений НДС по льготной ставке 10 % в целом по РФ в 171,3 млрд руб. В соответствии с отчетностью Федерального казначейства об исполнении бюджетов субъектов за 2018 г. указанный объем поступлений НДС соответствует суммарному по РФ объему налога на прибыль, собираемому по ставке 0,95 %. Следовательно, для того чтобы сохранить баланс на уровне РФ при передаче поступлений НДС по льготной ставке 10 % в региональные бюджеты, следует централизовать на федеральном уровне поступления по налогу на прибыль организаций по ставке 0,95 %. В бюджеты регионов при этом будут зачисляться сборы от налога на прибыль организаций по ставке 16,05 % вместо установленной на сегодня ставки в 17 %.

Для упрощения расчетов при возможном перераспределении этих налогов была выбрана следующая комбинация. В федеральном бюджете централизуется налог на прибыль по ставке 1 %, что соответствует 180,6 млрд руб. Регионам передаются сборы НДС по льготной ставке 10 %. Превышение объема централизованного налога на прибыль над переданными поступлениями по НДС в объеме 9,3 млрд руб. идет на компенсацию возможных выпадающих при такой передаче доходов дотационных регионов в рамках выравнивания бюджетной обеспеченности.

Оценка влияния такого перераспределения налогов на доходы отдельных регионов проводилась на основе налоговой и бюджетной статистики за 2018 г. Результаты приведены

в табл. 3. Дотационными считались регионы, получающие из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, а недотационными — не получающие.

Таблица 3

Суммарные потери и рост налоговых и неналоговых доходов от перераспределения налогов по группам регионов, тыс. руб. / Total tax and non-tax revenue loss and gain of the tax redistribution in regional group breakdown, thousand rubles

Результат перераспределения	Дотационные регионы	Недотационные регионы
Рост	32 118 898	14 718 909
Потери	-28 089 358	-28 049 544
Баланс	4 029 540	-13 330 635

Источник: расчеты авторов на основе данных ФНС и Федерального казначейства / Source: authors calculations based on data of the Federal Tax Service and the Federal Treasury.

Несмотря на общий положительный баланс, 14 дотационных регионов потеряют в результате перераспределения НДС по льготной ставке 10 % и части налога на прибыль организаций более 1 % налоговых и неналоговых доходов. Их положение нельзя ухудшать, и, следовательно, эти потери должны быть скомпенсированы.

В качестве возможного механизма компенсации выпадающих доходов можно предложить такую схему: в регионы в обмен на поступления по налогу на прибыль организаций по ставке 1 % передается только часть НДС по льготной ставке, собираемой на их территории, а оставшаяся часть НДС направляется в единый фонд на компенсацию выпавших налоговых доходов дотационным регионам, которые понесли потери от перераспределения, к тем 9,3 млрд руб., которые были избыточно централизованы в федеральном бюджете. Как показывают расчеты (см. табл. 4), достаточно направить на компенсационные выплаты 15 % от сборов НДС по льготной ставке, а 85 % сборов можно оставлять в регионах. При таком распределении объем суммарных потерь дотационных регионов будет составлять 30,8 млрд руб., а объем средств для компенсации — 35,0 млрд руб., что позволит компенсировать выпадающие налоговые доходы от перераспределения всем дотационным регионам.

Таблица 4

Суммарные потери и рост налоговых и неналоговых доходов от маневра по группам регионов при частичной передаче НДС, тыс. руб. / Total tax and non-tax revenue loss and gain of the partial VAT transfer in regional group breakdown, thousand rubles

Результат перераспределения	Дотационные регионы	Недотационные регионы
Рост	22 612 797	8 267 468
Потери	-30 797 462	-35 071 383
Баланс	-8 184 665	-26 803 915
Не переданный объем НДС и избыточная централизация налога на прибыль	34 988 580	

Источник: расчеты авторов на основе данных ФНС и Федерального казначейства / Source: authors calculations based on data of the Federal Tax Service and the Federal Treasury.

Предложенная выше схема с передачей регионам 85 % сборов НДС по льготной ставке 10 % с использованием нераспределенного остатка и описанной выше избыточной части централизации налога на прибыль по ставке 1 % в качестве компенсационного механизма полностью нейтральна к федеральному бюджету и либо нейтральна, либо имеет положительный эффект для отдельных дотационных регионов. Необходимо также отметить,

что частично компенсация выпадающих доходов по налогу на прибыль организаций будет произведена за счет перераспределения поступлений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Возможные другие схемы не являются нейтральными по отношению к бюджетам регионального или федерального уровня. Например, передача всех поступлений НДС по льготной ставке с последующей компенсацией потерь дотационных регионов в рамках действующей системы межбюджетных отношений приведет к фактическому сокращению объема дотаций на выравнивание на 24,1 млрд руб. и, следовательно, к снижению доходов регионов на эту величину при неизменных доходах федерального бюджета. Если увеличить объем дотаций на выравнивание на эти 24,1 млрд руб., то мера будет нейтральна к доходам регионов, но приведет к росту расходов федерального бюджета.

Следует отметить, что при очевидном повышении интереса региональных властей к увеличению производства базовых продуктов и услуг рассмотренный вариант передачи части НДС по льготной ставке регионам в обмен на централизацию части налога на прибыль в федеральном бюджете с компенсацией выпадающих доходов дотационным регионам практически не имеет отрицательных последствий. Во-первых, как уже отмечалось, он нейтрален к федеральному бюджету и бюджетам дотационных регионов. Во-вторых, незначительные потери бюджетных доходов недотационных регионов сосредоточены в основном в тех субъектах РФ, бюджетная обеспеченность которых с учетом индекса бюджетных расходов существенно превосходит общероссийский уровень этого показателя после распределения дотаций на выравнивание. В-третьих, централизация налога на прибыль по ставке 1 % в федеральном бюджете никоим образом не подрывает стимулы регионов к наращиванию поступлений по этому налогу. Централизуется лишь около 6 % от текущих поступлений налога на прибыль в бюджеты регионов. Ну и, наконец, в-четвертых, рассмотренный вариант не увеличивает налоговую нагрузку на экономику.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В статье рассмотрены два направления мер налогово-бюджетного стимулирования развития территорий в России.

Были проанализированы источники формирования доходов городов — центров крупнейших агломераций. Отмечена существенная разница в объеме ресурсов, контролируемых властями центров московской и Санкт-Петербургской агломераций по сравнению с остальными крупнейшими агломерациями, что ставит последние в относительно неблагоприятные условия. С целью создания стимулов к ускоренному развитию крупнейших агломераций в России предложен ряд мер по передаче центрам крупнейших агломераций отдельных налоговых доходов наряду с рядом полномочий с уровня субъекта РФ.

На региональном уровне были проанализированы действующие меры стимулирования субъектов РФ к наращиванию собственной налоговой базы. В качестве дополнительной стимулирующей меры было предложено сконцентрировать в федеральном бюджете поступления по налогу на прибыль по ставке 1 % и передать регионам по льготной ставке 10 % поступления НДС, налоговой базой которого является внутреннее конечное потребление домашних хозяйств. Показано, что вариант такой меры с передачей 85 % НДС по льготной ставке напрямую регионам и компенсацией выпадающих доходов дотационных регионов за счет оставшихся от перераспределения ресурсов является нейтральным к федеральному бюджету и либо нейтральным, либо имеющим положительный эффект для отдельных дотационных регионов.

Оба предложенных варианта мер являются нейтральными для бюджетов бюджетной системы, что позволяет расширить меры налогово-бюджетного стимулирования в условиях ограниченных бюджетных ресурсов.

Список источников

Андряков А. Д. Сбалансированность и устойчивость региональных бюджетов в 2008–2016 гг. // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 25–39.

Бухарский В. В., Лавров А. М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 9–21.

Голованова Н. В., Домбровский Е. А. Федеральный центр и регионы: изменение разграничения полномочий в 2005–2015 годах // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 41–51.

Дерюгин А. Н., Назаров В. С., Мамедов А. А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 5–19.

Зубаревич Н. В. Развитие российских агломераций: тенденции, ресурсы и возможности управления // Общественные науки и современность. 2017. № 6. С. 5–21.

Зубаревич Н. В. Неравенство регионов и крупных городов России: что изменилось в 2010-е годы? // Общественные науки и современность. 2019. № 4. С. 57–70. URL: <http://dx.doi.org/10.31857/S086904990005814-7>.

Кудрин А., Дерюгин А. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 8–35. URL: <http://dx.doi.org/10.18288/1994-5124-2018-1-01>.

Малис Н. И. Налоговые доходы региональных бюджетов: проблемы и перспективы // Налоги и финансы. 2017. № 2 (34). С. 44–48.

Малкина М. Ю. Исследование взаимосвязи уровня развития и степени неравенства доходов в регионах Российской Федерации // Экономика региона. 2014. № 2 (38). С. 238–248.

От рецессии к восстановлению. Доклад об экономике России № 37 / Всемирный банк, 2017. URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/rer>.

Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 4: Новые подходы к оценке валового городского продукта и его структуры / Фонд «Институт экономики города», 2020а. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_4_novye_metody_ocenki_vgp_.pdf.

Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 5: Крупнейшие городские агломерации России в глобальной экономике / Фонд «Институт экономики города», 2020б. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_5_rossiiskie_aglomeracii_v_globalnoi_ekonomike.pdf.

Fujita M., Thisse J.-F. Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location and Regional Growth. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2002.

Ghani E., Kanbur R., O'Connell S. D. Urbanization and Agglomeration Benefits: Gender Differentiated Impacts on Enterprise Creation in India's Informal Sector / Policy Research Working Paper № 6553. Washington, DC: World Bank, 2013. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15918>.

Glaeser E. L. Introduction. Agglomeration economics. Proceedings of the National Bureau of Economic Research conference, held in 2007. Ed. by E. L. Glaeser / The University of Chicago Press, 2010. P. 1–14.

Kilroy A. F. L., Mukim M., Negri S. Competitive cities for jobs and growth: what, who, and how (English). Washington, DC: World Bank Group, 2015. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/902411467990995484/Competitive-cities-for-jobs-and-growth-what-who-and-how>.

Quigley J. M. Urbanization, Agglomeration, and Economic Development / Commission on Growth and Development Working Paper № 19. Washington, DC: World Bank, 2008. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28042>.

Поступила в редакцию 20 мая 2020 г.
Принята к публикации 23 октября 2020 г.

References

Andryakov A.D. (2017). Balance and Sustainability of Regional Budgets in 2008–2016. *Finansovyi zhurnal – Financial Journal*, no. 6, pp. 25–39 (In Russ.).

Bukharsky V.V., Lavrov A.M. (2017). Impact Evaluation of the Equalizing and Stimulating Effects of Intergovernmental Transfers to the Subjects of the Russian Federation. *Finansovyi zhurnal – Financial Journal*, no. 1, pp. 9–21 (In Russ.).

Deryugin A.N., Nazarov V.S., Mamedov A.A. (2014). Development of Consolidated Budgets of Russian Regions in the Medium Term: Problems and Solutions. *Finansovyi zhurnal – Financial Journal*, no. 3, pp. 5–19 (In Russ.).

Fujita M., Thisse J.-F. (2002). Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location and Regional Growth. Cambridge, MA: Cambridge Univ. Press.

Ghani E., Kanbur R., O'Connell S.D. (2013). Urbanization and Agglomeration Benefits: Gender Differentiated Impacts on Enterprise Creation in India's Informal Sector. Policy Research Working Paper № 6553. World Bank, Washington, DC. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15918>.

Glaeser E.L. Introduction. Agglomeration economics. Ed. by E.L. Glaeser (proceedings of the National Bureau of Economic Research conference, held in 2007). The University of Chicago Press, 2010. pp. 1–14.

Golovanova N.V., Dombrovskiy E.A. (2016). Federal Center and Regions: Assignment of Powers Changes in 2005–2015. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 2. pp. 41–51 (In Russ.).

Kilroy A.F.L., Mukim M, Negri S. Competitive cities for jobs and growth: what, who, and how (English). Washington, DC: World Bank Group, 2015. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/902411467990995484/Competitive-cities-for-jobs-and-growth-what-who-and-how>.

Kudrin A., Deryugin A. (2018). Subnational Budget Rules: Foreign and Russian Experience. *Ekonomicheskaya Politika – Economic Policy*, vol. 13, no. 1, pp. 8–35 (In Russ.). Available at: <http://dx.doi.org/10.18288/1994-5124-2018-1-01>.

Malis N.I. (2017) Tax Revenues of Regional Budgets: Problems and Prospects. *Nalogi i finansy – Taxes and Finances*, no. 2 (34), pp. 44–48 (In Russ.).

Malkina M. (2014). Study of the Relationship Between the Development Level and Degree of Income Inequality in the Russian Regions. *Ekonomika regiona – Economy of Region*, no. 2 (38), pp. 238–248 (In Russ.).

The Institute for Urban Economics (2020a). Economy of Russian Cities and Urban Agglomerations. Iss. 4: New Approaches to Evaluation of Gross City Product and its Structure (In Russ.). Available at: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_4_novye_metody_ocenki_vgp_.pdf.

The Institute for Urban Economics (2020b). Economy of Russian Cities and Urban Agglomerations. Iss. 5: The Largest Russian City Agglomerations in Global Economy (In Russ.). Available at: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_5_rossiiskie_aglomeracii_v_globalnoi_ekonomike.pdf.

The World Bank (2017). From Recession to Recovery. Russia Economic Report 37 (In Russ.). Available at: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/rer>.

Quigley J.M. (2008). Urbanization, Agglomeration, and Economic Development. Commission on Growth and Development Working Paper № 19. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28042>.

Zubarevich N.V. (2017). Russia's Agglomerations Development: Trends, Resources and Governing. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost' – Social Sciences and Modernity*, no. 6, pp. 5–21 (In Russ.).

Zubarevich N.V. (2019). Inequality of Regions and Large cities of Russia: What Was Changed in the 2010s? *Obshchestvennyye nauki i sovremennost' – Social Sciences and Modernity*, no. 4, pp. 57–70 (In Russ.). Available at: <http://dx.doi.org/10.31857/S086904990005814-7>.

Received 20.05.2020

Accepted for publication 23.10.2020