

## **БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ОСНОВА РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Рассматриваются тенденции развития федеративных отношений и местного самоуправления в современной России. Исследуются причины дотационности большинства российских регионов и муниципалитетов.

*Ключевые слова:* бюджетный федерализм, региональная политика, бюджетная обеспеченность, дотационность регионов и муниципалитетов.

**E.A. KOLODINA**  
*Doctor of Economics, Professor,*  
*Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk*  
*e-mail: kolodina@bk.ru*

## **FISCAL FEDERALISM AS BASIS FOR REGIONAL ECONOMIC POLICY IN MODERN RUSSIA**

The article deals with the development trends of federative relations and local self-government in modern Russia and studies the reasons of subsidization of the majority of the Russian regions and municipalities.

*Keywords:* fiscal federalism, regional policy, fiscal capacity, subsidization of regions and municipalities.

Государственная региональная политика определяется действующим государственным устройством. Унитарное государство, основанное на вертикали власти, и федеративное государство, основанное на балансе горизонтальных и вертикальных связей, будут по-разному выстраивать модели региональной политики. В первом случае субъектом социально-экономического развития является вертикаль исполнительной власти, во втором случае наряду с государством субъектами развития своих территорий выступают и регионы, и муниципальные образования.

Федеративное устройство государства предполагает разграничение предметов ведения и полномочий между тремя уровнями публичной власти, а следовательно, предполагает и бюджетный федерализм как основу автономного функционирования бюджетов субъектов федерации и муниципальных образований.

Перечислим принципы бюджетного федерализма:

– самостоятельность бюджетов разных уровней — закрепление за каждым уровнем власти собственных доходных источников и права самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств в рамках законодательства;

– разграничение расходных обязательств между уровнями власти;

– соответствие расходных обязательств доходным полномочиям;

– наличие формализованного механизма корректировки дисбаланса между расходными обязательствами и доходными полномочиями;

– установление минимальных государственных стандартов, социальных и финансовых норм.

Независимо от государственного устройства в большинстве развитых стран мира

идет активный процесс децентрализации — передачи предметов ведения и полномочий центральной власти на места (в субъекты федерации и муниципалитеты), а также институтам гражданского общества.

Современное государственное устройство России нельзя расценивать ни как полноценную федерацию, ни как полноценное унитарное государство. Из этого следует противоречивость и двойственность всех проводимых реформ двух последних десятилетий и, как результат, неэффективность региональной политики, осуществляемой центром.

С одной стороны, была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления (1998 г.), проведена реформа местного самоуправления, в ходе которой число муниципалитетов удвоилось, произошло законодательное разграничение полномочий федерации, регионов и местного самоуправления с передачей большей части функций в сфере социально-экономического развития на местный уровень. Только за 2004–2010 гг. перечень вопросов местного значения муниципальных районов возрос с 20 до 35, перечень вопросов местного значения городских и сельских поселений — с 22 до 39 пунктов. Был введен институт «факультативных» полномочий субъектов федерации и муниципальных образований. Федеральные полномочия активно передавались на места. За 2005–2008 гг. число переданных федеральных полномочий возросло в 3 раза<sup>1</sup>. Казалось бы, налицо децентрализация власти.

Но, с другой стороны, произошедшие изменения в налоговой системе и в системе межбюджетных отношений лишили регионы и муниципальные образования реальной экономической базы для социально-экономического развития своих территорий, сделали их полностью зависимыми от федерального центра. Российское законодательство за федеральным бюджетом закрепляет около 70% собираемых налоговых доходов и 100% таможенных сборов. Несложно посчитать, что в суммарных доходах государства на долю территорий (субъектов федерации и муниципальных образований) приходится не более 20%.

По данным Федерального казначейства, в 2010 г. 71 из 83 субъектов РФ (85% всех регионов России) были дотационными. Это не означает, что регионы-доноры<sup>2</sup> не имеют трансфертов из федерального бюджета. Даже самые благополучные из них получают федеральные субсидии. Но, если регион не получает дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов, он уже считается регионом-донором. Например, доля федеральных трансфертов в бюджете Республики Татарстан составляет 32,7%, но это не мешает ей считаться регионом-донором. В 2009 г. в 4 субъектах РФ доля федеральных средств в бюджете составляла до 10%, в 35 — от 10 до 30%, в 35 — от 30 до 60%, в 7 — от 60 до 80%, в 2 — свыше 90%. В среднем доля трансфертов в региональных бюджетах в 2009 г. составила 36,3%.

В еще более зависимом финансовом положении находятся муниципальные образования. По информации Министерства регионального развития, доля собственных доходов муниципалитетов без учета помощи из бюджетов других уровней в среднем составляет 29%. В более благополучном положении находятся городские округа, в них доля собственных доходов составляет 50% общих доходов бюджета, а в худшем положении — поселения. Доля доходов, собранных на территории поселений, составляет в среднем 20% местного бюджета. Таким образом, поселения на 80% зависят от дотаций и субсидий из вышестоящих бюджетов. При этом средний бюджет сельского поселения составляет всего 4,57 млн р.

Для примера проанализируем бюджет одного из сельских поселений Иркутской области — Усть-Балейского муниципального образования. В 2010 г. его годовой бюджет составил 3,74 млн р. Трансферты составляли 2,725 млн р., т.е. 73%. Почти 70% бюджета данного поселения идет на содержание органов местного самоуправления. Это означает, что доходы поселения настолько скудны, что местная власть с трудом обеспечивает функционирование собственного аппарата. На

<sup>1</sup> Заключение Счетной палаты РФ. Протокол от 4 сентября 2009 г. № 38К (675).

<sup>2</sup> Регионы-доноры в 2010 г.: Санкт-Петербург, Ленинградская область, Москва, Республика Татарстан, Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа, Тюменская, Липецкая, Самарская, Свердловская, Вологодская области.

все прочие нужды поселения остается всего около 1 млн р. Какие серьезные проблемы территории, а их достаточно много (водо-, газоснабжение, поддержание дорог, ремонт мостов и т.д.), на такую сумму могут решить органы местной власти? Заметим, это поселение находится не в худшем положении, ведь оно расположено вблизи областного центра.

Бюджетная система, сложившаяся в России десять лет назад, парадоксальна: при традиционно профицитном федеральном бюджете почти все регионы и муниципальные образования дефицитны.

Природа дотационности российских регионов и муниципалитетов кроется в характере распределения налогов по уровням власти и в специфике межбюджетных отношений. Несоответствие закрепленных налогов расходным обязательствам — характерная черта и причина вертикального дисбаланса российской бюджетной системы.

Как следует из таблицы, за федеральным центром закреплены самые собираемые и весомые налоги, и прежде всего НДС. По сути дела, 18% внутреннего регионального продукта республик, краев и областей зачисляется в федеральный бюджет. Помимо НДС у федерального бюджета есть не менее существенные источники поступлений: таможенные пошлины, которые полностью зачисляются в федеральный бюджет, и налог на добычу полезных ископаемых.

За регионами закреплены три налога: транспортный налог, налог на имущество юридических лиц и налог на игорный бизнес (последний вообще потерял свою актуальность). Достаточно сказать, что львиную долю (80%) налоговых доходов субъектов федерации составляют поступления от федеральных налогов. Это НДФЛ и налог на прибыль.

**Распределение налогов и сборов  
между бюджетами различных уровней публичной власти в РФ, %**

Вид налога	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Местный бюджет
Федеральные налоги и сборы			
НДС (18%)	100	–	–
Налог на добычу полезных ископаемых:			
– углеводороды;	100	–	–
– ценные природные ископаемые (кроме углеводородов);	40	60	–
– малоценные природные ископаемые (гравий, песок, торф и др.)	–	100	–
Налог на прибыль (20%)	10	90	–
НДФЛ (13%)	–	60	40
Акцизы:			
– спирт;	50–100	0–50	–
– табак;	100	–	–
– автомобили;	100	–	–
– бензин	40	60	–
Водный налог	100	–	–
Сборы за пользование объектами животного мира и за использование биологических ресурсов	100	–	–
Специальные налоговые режимы			
Единый сельскохозяйственный налог (6%)	–	40	60
Единый налог на вмененный доход	–	10	90
Налог по упрощенной системе налогообложения	–	50	50
Региональные налоги			
Транспортный	–	100	–
Налог на имущество юридических лиц	–	100	–
Налог на игорный бизнес	–	100	–
Местные налоги			
Земельный налог	–	–	100
Налог на имущество физических лиц	–	–	100

За муниципалитетами с принятием ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» были закреплены два налога — земельный налог и налог на имущество физических лиц. Местные налоги, по данным Министерства регионального развития, в 2009 г. составляли всего лишь 3,8% в совокупных доходах местных бюджетов<sup>1</sup>, а основой местных бюджетов являются отчисления от НДФЛ.

Недостаточность средств в бюджетах не позволяет регионам и муниципальным образованиям выстраивать собственную инвестиционную политику, направленную на развитие своих территорий. Развивать транспортную и социальную инфраструктуру без федеральных субсидий не способны даже города, находящиеся в статусе областных центров.

Система выравнивания через систему федеральных трансфертов в России запутанна и малоэффективна. Уровень бюджетной обеспеченности российских регионов может отличаться многократно. Самые высокие доходы на душу населения в нефтегазовых регионах, в Москве и Санкт-Петербурге. В 2009 г. в Ненецком АО на одного жителя приходилось 242,8 тыс. р. бюджетных средств, а в Москве — 93,6 тыс. р.<sup>2</sup>

Часто самые дотационные регионы характеризуются высокой бюджетной обеспеченностью. Так, бюджетная обеспеченность Чеченской Республики составляла 51,2 тыс. р., притом что 90,1% ее бюджета обеспечено федеральными трансфертами. В Челябинской области бюджетная обеспеченность в 2 раза ниже — всего 25,8 тыс. р., а федеральные трансферты в ее бюджете составили только 21%. Другой пример: бюджетная обеспеченность Иркутской области — 32,8 тыс. р., а в соседней Бурятии — 38,3 тыс. р., хотя последняя дотируется федеральным центром на 60,1%, а Иркутская область лишь на 24,9%.

Интересное сравнение можно привести по двум субъектам РФ с примерно равной стоимостью предоставления публичных услуг и степени дотационности: в Чукотском АО бюджетная обеспеченность составляет 335,3 тыс. р. на человека, а в Магаданской области почти в 3 раза меньше — 114 тыс. р.

<sup>1</sup> Минрегион РФ. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов.

<sup>2</sup> Данные Федерального казначейства.

В мире существует две модели бюджетного федерализма — американская и германская. При американской модели бюджеты федерации, регионов и местных сообществ формируются только за счет «своих» налогов, закрепленных за каждым уровнем публичной власти и максимально соответствующих их предметам ведения. Практика расщепления налогов отсутствует, а межбюджетные трансферты незначительны и не имеют широкого применения. За регионами закреплен налог с продаж (аналог НДС), что делает их достаточно самостоятельными в решении социально-экономических проблем своих территорий.

Германская модель основана на расщеплении федеральных налогов. В Германии три основных налога делятся между федерацией и землями практически в равной пропорции: НДС — 50,5/49,5; налог на прибыль — 50/50; НДФЛ — 42,5/42,5. Основой местных бюджетов является налог на недвижимость, налог на малый бизнес и 15% от НДФЛ. Кроме закрепления за разными уровнями власти вполне достаточных налоговых источников, в Германии действует система горизонтального выравнивания, основанная на принципе единства стандартов жизни (бюджетного равенства). Выравнивание осуществляется за счет федеральной части НДС. Каждая земля-реципиент получает трансферт, обеспечивающий бюджетную обеспеченность не ниже 95% от среднего по стране.

Опыт стран как с американской, так и с германской моделями бюджетного федерализма показывает, что налог на добавленную стоимость является основой формирования региональных бюджетов. В отличие от международной практики, Бюджетный кодекс РФ закрепляет НДС полностью за федеральным центром, что и предопределяет дотационность практически всех российских регионов.

Существующая система распределения налогов и межбюджетных отношений в России лишает регионы и муниципалитеты стимулов к развитию, создает ситуацию, при которой быть высокодотационной территорией выгодно. Таким образом, ни стимулирующая, ни выравнивающая региональная политика государства в условиях действующей финансовой системы невозможна.