

УДК 332.14(47)  
ББК 65.9(2Рос)

Е.А. Колодина

**РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА  
И БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Рассматривается система бюджетного федерализма как основа формирования региональной экономической политики России. Исследуются причины дотационности большинства российских регионов и муниципалитетов.

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

E.A. Kolodina

**REGIONAL ECONOMIC POLICY AND FISCAL FEDERALISM  
IN CONTEMPORARY RUSSIA**

The article describes the system of fiscal federalism as basis for the forming regional economic policy in Russia. The author studies the causes of subsidization of the majority of Russian regions and municipalities.

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

Экономическая политика государства, как совокупность средств и методов регулирования территориальной системы хозяйствования, всегда имеет территориальную привязку. Территориальная проекция экономической политики государства представляет собой региональную экономическую политику.

По мнению В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, «...централизованное регулирование пространственного развития есть обязательная функция практически всех государств мира, и, если государство не осуществляет такого регулирования, то это означает лишь, что-либо проблем такого регулирования просто не существует (например, в Ватикане), либо государство не озабочено своим настоящим и будущим, либо оно бесильно» [2, с. 45].

Цели региональной экономической политики выражают компромисс между экономической эффективностью и социальной справедливостью. Поэтому региональная политика разделяется на стимулирующую и выравнивающую (перераспределительную).

Стимулирующая региональная политика поощряет самостоятельное развитие территорий. Такая политика характерна преимущественно для высокоразвитых государств и основывается на принципе субсидиарности. Перераспределительная региональная политика направлена на финансовую помощь депрессивным территориям за счет регионов-доноров. Ее суть — свести к минимуму те неравенства, которые создают почву для возникновения социальных конфликтов, препятствуют социально-экономическому развитию страны в целом.

Региональная политика основывается на бюджетных отношениях между центром и регионами, которые, в свою очередь, определяются

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 являются 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.

1. Самостоятельность бюджетов разных уровней — закрепление за каждым уровнем власти собственных доходных источников и права самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств в рамках законодательства.

2. Разграничение расходных обязательств между уровнями власти.

3. Соответствие расходных обязательств доходным полномочиям.

4. Наличие формализованного механизма корректировки дисбаланса между расходными обязательствами и доходными полномочиями.

5. 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 следствие, неэффективность региональной политики, проводимой 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 «факкультативных» полномочий субъектов федерации и муниципальных образований. Федеральные полномочия активно передавались на места. За 2005–2008 гг. число переданных федеральных полномочий возросло в три раза [1]. 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>1</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 (ФФПР), 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 четырех 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% от общих доходов бюджета, а в худшем положении — поселения. Доля доходов, собранных на территории поселений, составляет в среднем 20% от 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 все прочие нужды поселения остается всего около одного 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 10 лет назад, парадоксальна: при традиционно профицитном федеральном бюджете почти все регионы и муниципальные образования дефицитны.

Природа дотационности российских регионов и муниципалитетов кроится 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.

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

<sup>1</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.

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.

За муниципалитетами с принятием федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ 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 запутана и малоэффективна. Уровень бюджетной обеспеченности российских регионов может отличаться многократно. Самые высокие доходы на душу населения в нефтегазовых регионах, в Москве и Санкт-Петербурге. Так, за 2009 г. в Ненецком АО на одного жителя приходилось 242,8 тыс. р. бюджетных средств, 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 обеспечены федеральными трансфертами. В Челябинской области бюджетная обеспеченность в два раза ниже — всего 25,8 тыс. р., а федеральные трансферты в ее бюджете 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 степенью дотационности: в Чукотском АО бюджетная обеспеченность составляет 335,3 тыс. р. на человека, а в Магаданской области почти в три раза меньше — 114 тыс. р.

В мире существуют 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.

<sup>1</sup> Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Министерства регионального развития РФ.

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

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 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 невозможны.

Восстановление реального федерализма и местного самоуправления в России превратят регионы и муниципальные образования в субъекты развития своих территорий. Для этого необходима децентрализация межбюджетных отношений. На наш взгляд, она должна включать в себя: во-первых, передачу на региональный и местный уровень дополнительных доходных источников, во-вторых, введение прозрачной системы межбюджетных отношений.

### Список использованной литературы

1. Заключение Счетной палаты РФ на отчет об исполнении федерального бюджета за 2008 год: утв. Коллегией Счетной палаты РФ: протокол от 4 сент. 2009 г. № 38К (675) [Электронный ресурс]. — URL: <http://base.garant.ru/12184864/>.
2. Лексин В.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. — М.: УРСС, 2000. — 368 с.

### Referenses

1. Zaklyuchenie Schetnoi palaty RF na otchet ob ispolnenii federal'nogo byudzheta za 2008 god: utv. Kollegiei Schetnoi palaty RF: protokol ot 4 Sept. 2009 g. № 38K (675) [Elektronnyi resurs]. — URL: <http://base.garant.ru/12184864/>.
2. Leksin V.N. Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya / V.N. Leksin, A.N. Shvetsov. — M.: URSS, 2000. — 368 s.

### Информация об авторе

*Колодина Елена Алексеевна* — доктор экономических наук, профессор, кафедра экономики государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: kolodina@bk.ru.

### Author

*Kolodina Elena Alekseevna* — Doctor of Economics, Professor, Chair of Economy of Public Management, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: kolodina@bk.ru.