

УДК336.15

JEL H77

**Б. Л. Лавровский**

**Е.А. Горюшкина**

Новосибирский государственный технический университет

Новосибирский государственный университет

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,

Новосибирск

### **О перспективах бюджетного федерализма в России<sup>1</sup>**

#### *Аннотация*

В работе тестируется исходный посыл бюджетного федерализма: продуцируемые территорией налоговые и неналоговые доходы, как минимум, должны быть достаточными для сбалансированности ее бюджета, решения региональных бюджетных задач. Показано, что в настоящее время только примерно в 40% регионов совокупные поступления обеспечивают профицит их бюджетов и участие этих регионов (в разной степени) в решении общегосударственных задач.

*Ключевые слова:* Россия, межбюджетные отношения, бюджетный федерализм, региональное выравнивание, региональные бюджеты, собственные доходы.

**B. L. Lavrovskii**

**E. A. Goryushkina**

Novosibirsk State Technical University

Novosibirsk State University

Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS

Novosibirsk, Russia

#### Abstract

The article tests its initial message: tax and non-tax revenues produced by the territory should be, at minimum, sufficient to balance the budget and solve regional budget problems. It is shown that at present in 40% of Russian regions total revenues are enough to ensure budget surplus, the participation of these regions in solving national problems.

*Keywords:* Russia, intergovernmental relations, fiscal federalism, regional equalization, regional budgets, own-source revenues.

Под бюджетным федерализмом будем понимать некое идеальное бюджетное устройство государства, включая, прежде всего, межбюджетные отношения, обладающее следующим фундаментальным свойством. Подавляющее большинство крупных административно-территориальных единиц (субъектов Федерации), благодаря продуцируемым на территории налоговым и неналоговым доходам:

- обеспечивает сбалансированность своих (региональных) бюджетов;
- участвует в решении общегосударственных задач;
- чрезмерную финансовую зависимость от федерального центра рассматривает, скорее, как исключение, чем правило.

Оценку возможностей формирования межбюджетных отношений в духе бюджетного федерализма мы связываем, прежде всего, с показателем, характеризующим соотношение общей массы налогов, формируемых на территории, и расходами территориального

---

<sup>1</sup>Статья подготовлена в рамках выполнения проекта «Социально-экономическое развитие Азиатской России на основе синергии транспортной доступности, системных знаний о природно-ресурсном потенциале, расширяющегося пространства межрегиональных взаимодействий», номер соглашения с Минобрнауки № 075-15-2020-804

бюджета. В работе тестируется исходный посыл бюджетного федерализма: продуцируемые территорией налоговые и неналоговые доходы (при данном административно-территориальном делении страны), как минимум, достаточны для сбалансированности бюджета, решения региональных бюджетных задач.

Все налоги, поступающие от плательщиков административно-территориальной единицы, в известной мере обособляются, внося определенную лепту данной территории в бюджетную систему страны. По определенным законодательно установленным правилам они (точнее, каждый из них или даже часть) находят свое место в федеральном, региональном и местном бюджетах.

В последние годы можно было наблюдать разнообразные законодательные новеллы, касающиеся структуры распределения основных налоговых доходов, акцизов по уровням бюджетной системы, в том числе в пользу регионов. Доминирующей, однако, после кризиса 2008-2009гг становится (по данным ФНС) тенденция к централизации, особенно ярко проявившаяся после 2016г.

Устойчивый повышательный тренд к концентрации доходов на верхнем этаже бюджетной системы последние 9-10 лет сопровождался монотонным (до самого последнего времени) сокращением федеральной поддержки - относительного значения безвозмездных перечислений из федерального бюджета в консолидированные бюджеты территорий. Следствием выявленной налогово-бюджетной политики по отношению к нижнему этажу бюджетной системы может быть только одно: увеличение числа дефицитных консолидированных бюджетов территорий. В 2013-2015 гг. число регионов с дефицитными бюджетами составило от 74 до 77 ед. (в 2008г. - 44 ед.).

«Чудеса» стали происходить после 2015 г. В ситуации, когда за десятилетия мало что менялось в сфере межбюджетных отношений, число регионов с дефицитными бюджетами сократилось к 2018 г. до 15 ед. Основное системное событие новейшего времени, принципиально изменившее картину межбюджетных отношений, состоит в том, что из 76 регионов, имеющих в 2015 г. дефицитные бюджеты, доходы стали превышать расходы в 2018 г. в 62 случаях.

В 2019 г. произошел определенный откат от завоеванных позиций. Но это уже не имеет особого значения. Главное, что можно за кратчайшее время без экстраординарных усилий, «чрезвычайщины» принципиально оздоровить региональные бюджеты.

Отношения федерального центра и субъектов Федерации в налогово-бюджетной сфере можно считать здоровыми, если всех собранных на их территории налоговых и неналоговых поступлений в общем случае достаточно для сбалансированности региональных бюджетов (финансирования расходных обязательств регионов), а также решения общегосударственных задач. Всех собранных ФНС в 2019г. доходов гипотетически хватало для обеспечения сбалансированности региональных бюджетов и обращения 68% этих доходов для удовлетворения общегосударственных потребностей. В этом смысле отношения федерального центра и всей совокупности субъектов РФ можно признать вполне здоровыми.

Но одного этого недостаточно для построения бюджетного федерализма. Остается «малость»: поступления от ФНС в бюджетную систему страны должны превышать расходы бюджета в подавляющем числе субъектов РФ. В 35 регионах совокупных поступлений достаточно, чтобы обеспечить профицит бюджета, участие этих регионов (в разной степени) в решении общегосударственных задач. В остальных 50 регионах все поступления с территории в бюджетную систему не в состоянии сбалансировать доходы и расходы бюджета.

Схема бюджетного федерализма подразумевает известную гармонию интересов федерального центра и региональных властей, прежде всего, в налогово-бюджетной сфере; отсутствие серьезных мотивов к перетягиванию налогового одеяла по этажам бюджетной системы. Фундаментом этого равновесия является известная автономия региональной власти в определенных законодательно утвержденных областях, возможность принимать самостоятельные ответственные решения в зоне выбора.

Ответственность региональной власти за перспективное социально-экономическое развитие территории многократно возрастает с увеличением ее финансовых возможностей. Если собственных налоговых поступлений заметно не хватает для затыкания дыр, решения неотложных социальных задач, энергия власти объективно направлена на «выбивание» разными способами дополнительных ресурсов. Наоборот, известная достаточность собственных поступлений для решения текущих проблем, формирование, пусть небольшого, фонда развития позволяет сменить парадигму управления; не опуская руки, направить творческие и организационные возможности власти на поиск резервов роста, развитие собственной налоговой базы; принципиально оздоровить инструментарий и методы администрирования.

В 2019 г. в нижнюю палату парламента был внесен законопроект о зачислении в бюджет субъектов РФ 30% поступлений от налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) в виде углеводородного сырья (в настоящее время 0%). Чтобы компенсировать выпадающие доходы федерального бюджета, законопроектом предлагалось уменьшить объем межбюджетных трансфертов для нефтегазодобывающих регионов.

Являясь паллиативом в плане теории, законопроектом предлагаются меры для частного, хотя и важного случая, имеющие перспективу в духе бюджетного федерализма. Правительство, однако, не поддержало законопроект: "Зачисление 30% НДПИ в виде углеводородного сырья в бюджеты субъектов РФ приведет к снижению у регионов заинтересованности в развитии собственной налоговой базы". Естественно, Комитет Госдумы по бюджету и налогам рекомендовал нижней палате парламента отклонить в I чтении этот законопроект [1].

Самое поразительное, что Правительство право. Вступивший в острое противоречие с современными концепциями, возможно, правильный для своего времени (1994г.) критерий распределения дотаций, действительно, не заинтересовывает регионы обеспечивать сбалансированность бюджетов за счет налоговых и неналоговых доходов. При всех современных мотивирующих новациях, связанных с методикой распределения дотаций (трансфертов) из ФФПР, основная ее идея остается неизменной: чем значительнее собственных поступлений не хватает региону для сбалансированности бюджета, тем больше дотаций он получает [2-6].

Все перевернуто с ног на голову. Необычно, но даже "В Белом доме осознают тупик, в который в течение многих лет заходила и теперь зашла сама концепция межбюджетных отношений" [7]. Впрочем, есть обстоятельство, которое многое проясняет. Если «непростые» условия, в которых находится Россия (мы сейчас не о пандемии), начинают граничить с концепцией «осажденной крепости», тогда централизация ресурсов, экономической и политической власти становится оправданной и даже единственно возможной.

## Литература

1. Комитет Госдумы выступил против проекта о зачислении в бюджеты субъектов 30% НДПИ на нефть. 22 ИЮЛЯ 2019. // <http://www.angi.ru/news/2873314-> (дата обращения 10.05.2020)
2. Лексин В. Н., Швецов А. Н. О системной модернизации российского «бюджетного федерализма» // Вторая международная конференция по федерализму. — Москва. — 1997— С. 139.
3. Лавров А., Климанов В., Онищенко В. (а). Перспективы реформирования бюджетной системы на региональном уровне // Экономист. — 2001.— № 8. — С. 77—82.
4. Лавровский Б., Постникова Е. (). Трансфертный механизм: преодолен ли кризис? // Вопросы экономики. — 2005. — № 8. — С. 84—96.
5. Горюшкина Е. А., Лавровский Б. Л., Мурзов И. А. Центр и территории в бюджетно-налоговой сфере // Региональный менеджмент: учеб. пособие / Под ред. В. А. Крюкова, Б. Л. Лавровского. Новосибирск: Изд-во НГТУ. 2019 — С. 184—224.

6. Лавровский Б. Л. Региональная асимметрия и развитие// Регион: Экономика и Социология. 1999. — № 1. —С. 99-116.
7. Шаг вправо, шаг влево – расход// <http://www.kommersant.ru/doc/3228542>