

ВЛИЯНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ

Influence of budget policy on economic development of regions

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы экономического состояния регионов в федеративном государстве. Экономическое развитие регионов напрямую связано с его местоположением, площадью, развитием институциональной среды, урбанизацией региона, наличием полезных ископаемых и т.д. Добиться равномерного развития регионов на территории всей страны без участия государства практически невозможно. Разделение регионов на доноров и реципиентов предполагает различные формы участия государства в экономическом и социальном развитии конкретного региона. Начиная с 90-х годов в РФ применялись различные схемы финансового участия государства в развитии регионов, чему способствовала действующая на определенные периоды времени бюджетная и налоговая политика государства. Централизация финансов, регулярно меняющиеся методики выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ не всегда способствовали росту налогового потенциала, экономической самостоятельности регионов, исключению «бюджетного иждивенчества». Автором выполнен анализ бюджетной и налоговой политики за указанный период, анализ экономического состояния регионов, анализ динамики государственного долга регионов, роли бюджетной политики в росте налоговых и неналоговых доходов. Предлагается при формировании государственной финансовой политики главным ориентиром считать стимулирующие факторы финансового самообеспечения региона с целью роста налогового потенциала и привлечения инвестиций.

Abstract: The article deals with the economic state of regions in a federal state. The economic development of regions is directly related to its location, area, development of the institutional environment, urbanization of the region, the availability of minerals and so on. It is almost impossible to achieve the uniform development of regions on the territory of the entire country without the participation of the state. The division of regions into donors and recipients presupposes various forms of state participation in the economic and social development of a particular region. Since the 1990s, various schemes of financial participation of the state in the development of the regions have been applied in the Russian Federation, which was facilitated by the budgetary and fiscal policy of the state that operated for certain periods of time. The centralization of finance, regularly changing methods of equalizing the budgetary security of the subjects of the Russian Federation did not always contribute to the growth of the tax potential, the economic independence of the regions, and the exclusion of "budget dependency". The author made a detailed analysis of the budget and tax policy for the period, an analysis of the economic condition of the regions, an analysis of the dynamics of the state debt of regions, the role of budgetary policy in the growth of tax and non-tax revenues. It is suggested that when developing the state financial policy the main guideline is to consider the stimulating factors of the financial self-sufficiency of the region, with the aim of increasing the tax potential and attracting investments.

Ключевые слова: Бюджетный кодекс, бюджетная обеспеченность, регион-донор, регион-реципиент, межбюджетные трансферты, субсидии, субвенции, госдолг.

Keywords: Budget Code, budget security, donor region, recipient region, interbudgetary transfers, subsidies, subventions, state debt.

Регионы в федеративных государствах отличаются друг от друга по различным критериям, таким как площадь территории, численность населения, институциональная среда, уровень экономического развития, исторические аспекты. Значимые различия в экономическом и бюджетном положении субъектов РФ связаны с огромными масштабами территории страны, разнообразием климатических условий и запасов природных ресурсов, неравномерным распределением трудоспособного населения, национальными особенностями развития регионов. С точки зрения *бюджетного федерализма* регионы классифицируются на *доноров и реципиентов*, что вызвано современным состоянием экономики и характеризуется чрезмерной пространственной дифференциацией уровня социально-экономического развития. В последние годы серьезной проблемой становится рост количества экономически проблемных регионов, финансовая ситуация которых ухудшается и требует все больше и больше дополнительных государственных дотаций, что серьезно, в первую очередь, влияет на *финансовое равновесие экономики страны в целом*. Экономический потенциал крайне неравномерно распределен по субъектам РФ, более чем у половины из них общий объем налоговых и неналоговых сборов недостаточен для финансирования бюджетных расходов. В этом случае расходные обязательства трудновыполнимы даже *при полном отказе федеральных властей* от своей доли налоговых доходов, собираемых на территории определенных регионов. Актуально в данной ситуации обоснованное определение тех регионов, которые в силу недостаточного налогового потенциала, используя при этом все возможности пополнения бюджета, не могут полностью обеспечить выполнение существующих социальных функций.

Глубина и масштабы региональных диспропорций в РФ ставят перед государством задачу *выравнивания уровней социально-экономического развития территорий*. Государство в настоящее время использует недостаточно эффективный, по нашему мнению, механизм распределения финансовых ресурсов, основанный в основном на централизации средств с целью дальнейшего перераспределения между субъектами. Процесс финансирования регионов, отстающих в экономическом развитии, за счет более развитых в экономическом положении регионов *становится закономерным*. Но подобные меры не только не способствуют выравниванию социально-экономического положения территорий, но и уменьшают роль государственной политики территориального развития. Считаем, что *назрела необходимость совершенствования подходов к определению понятий регион-донор, регион-реципиент*, поскольку масштабы перераспределения между уровнями бюджетов не соответствуют реальному соотношению между доходными и расходными полномочиями бюджетов различных уровней. Главным признаком этого является рост числа регионов-реципиентов.

Точного понятия «регион-донор» или «регион-реципиент» в настоящее время не существует. В общем смысле *донором считается регион, обеспечивающий полностью свои бюджетные расходы собственными доходами* и перечисляющий в федеральный бюджет установленные налоги. *Региону-реципиенту* на исполнение в полном объеме своих расходных полномочий недостаточно собственных доходов бюджета, и он получает необходимую финансовую помощь. В традиционном понимании *регионом-реципиентом* является регион, *имеющий определенные проблемы* социально-экономического развития, обусловленные спецификой геополитического положения, природно-ресурсного потенциала, производственного потенциала, уровня развития региональных товарных рынков, рыночной инфраструктуры, бюджетно-налоговой политики, и имеющий финансовую зависимость от вышестоящего бюджета для выполнения обязательств, возложенных на него в рамках действующей государственной политики.

По нашему мнению, классификация регионов на доноров и реципиентов зависит от следующих факторов:

- потребности в минимальных финансовых ресурсах, которые определяются согласно минимальным социальным стандартам;
- объема возможных поступлений в бюджет, что определяется налоговым потенциалом и уровнем экономического развития региона;
- эффективным использованием налогового потенциала, его системной диверсификации, качеством и полнотой сбора налогов.

Для обоснованного отнесения регионов к донорам или реципиентам, считаем, целесообразно определить оптимальный уровень изъятия налогов в федеральный бюджет. По нашему мнению, регионы, перечисляющие в федеральный бюджет более 60 % своих налоговых доходов, следует относить к регионам-донорам. Регионы, перечисляющие в вышестоящий бюджет менее 40 % от собранных налогов, считать регионами-реципиентами, вне зависимости от получения дополнительной финансовой помощи. Фактические значения собранных налогов не всегда в полной мере характеризуют налоговые возможности региона, что может исказить оценку его экономической активности, поэтому применяется дополнительный показатель - *налоговый потенциал*, который применяется при установлении уровня отчислений в вышестоящий бюджет. Большое значение имеет применяемая модель *межбюджетных отношений*.

Система межбюджетных трансфертов, налоговая система формируют для регионов-доноров и регионов-реципиентов совершенно разные по природе экономические и бюджетные стимулы. Регионы-доноры стремятся максимально сохранить в своем бюджете долю собираемых налогов на их территории, а регионы-реципиенты, как правило, нацелены на сохранение и увеличение поступающих трансфертов всех уровней. Поэтому одна из главных задач федеративного государства состоит в построении и применении такой модели межбюджетных отношений, которая стимулировала бы рост налогового потенциала региона и отрицательно реагировала на *бюджетное иждивенчество*.

Исторически сложилось так, что в крупных федеративных государствах регионами-донорами являются территории, богатые природными ресурсами, территории с развитой современной промышленностью и обширной сферой услуг, так называемые урбанизированные регионы, на территориях которых аккумулируется значительная часть федеральных налоговых поступлений. В большинстве федеративных государств применяется *политика бюджетного выравнивания* и распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. Для регионов-доноров важен в данном случае вариант, при котором у них сохраняются положительные стимулы для развития налогового потенциала территории. В действительности, во многих странах применяется совершенно различные подходы к вопросам бюджетного выравнивания. Например, такие страны, как Германия, Австралия, Канада, применяют системы бюджетного выравнивания, сочетающие горизонтальное и вертикальное перераспределение доходов, бюджетную (доходную) обеспеченность или бюджетные потребности, распределение долевых налогов между бюджетами и землями, вертикальные трансферты. В США отсутствует федеральная программа бюджетного выравнивания, ее роль выполняют отдельные долевые гранты. В РФ «*прижилась*» практика *вертикального* бюджетного выравнивания, горизонтальные трансферты между субъектами не используются, а выравнивание бюджетной обеспеченности регионов обеспечивается только за счет дотаций федерального бюджета, с применением при этом *минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности регионов*. В большинстве стран используется практика разделения налогов на добычу полезных ископаемых между федеральным и региональным бюджетами, что способствует росту количества регионов-доноров. В нашей стране, в последние годы, практика разделения налога на добычу полезных ископаемых между уровнями бюджетной системы

перестала использоваться, что повлекло за собой значительное снижение количества регионов-доноров.

*Официально в РФ принято относить к регионам-донорам субъекты РФ, не получающие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Начиная с 1990-х годов дотации из федерального бюджета перечислялись по различным схемам. Так, ст. 22 № 9-ФЗ «О федеральном бюджете на 1994 год» [3] предусматривала выделение дотаций на покрытие разрыва между текущими доходами и расходами, что негативно сказывалось на развитии регионального налогового потенциала. С 2004 года порядок предоставления дотаций изменился. Применялась *расчетная* бюджетная обеспеченность, рассчитываемая как соотношение индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов региона. Регионам, у которых уровень расчетной обеспеченности был ниже *установленного критерия выравнивания*, предоставлялись дотации. Следует отметить, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регламентируются п. 4 ст. 131 Бюджетного кодекса РФ: «Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации предоставляются субъектам Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» [1].*

Методика расчета бюджетной обеспеченности также постоянно обновлялась и далеко не всегда способствовала росту налогового потенциала. Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации утверждена постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 (с изменениями и дополнениями от 18 сентября 2006 г., 3 ноября 2007 г., 2 ноября 2009 г., 27 ноября 2010 г., 20 декабря 2011 г., 9 декабря 2013 г., 1 декабря 2014 г., 22 апреля, 30 ноября 2015 г.) [4]. Как видим, в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности вносились изменения около десяти раз. В 2016 году были внесены очередные изменения. Постановлением Правительства № 1291 от 01.12.2014 для республики Крым и Севастополя введен особый порядок расчёта дотаций [5].

*Начиная с 2017 года при распределении дотации учитываются результаты *инвентаризации расходных полномочий* региональных органов власти и органов местного самоуправления в 2015 году. Доля дотаций по результатам инвентаризации ограничивается 30 % от общего объема дотаций, т.е., в некоторой степени, произошел возврат к практике 1990-х годов и возрастанию «*иждивенческих настроений регионов*». Подобное, слишком систематическое изменение «*бюджетных правил*» не способствовало росту числа регионов-доноров. По официальным критериям их число следующее: 1993 год - 35 регионов; 1997 год - 8 регионов; 2001 год - 25 регионов; 2015 год - 14 регионов. Ниже приводится, в качестве примера, наглядная картина основных регионов-доноров и регионов-реципиентов за 2010 год [7].*

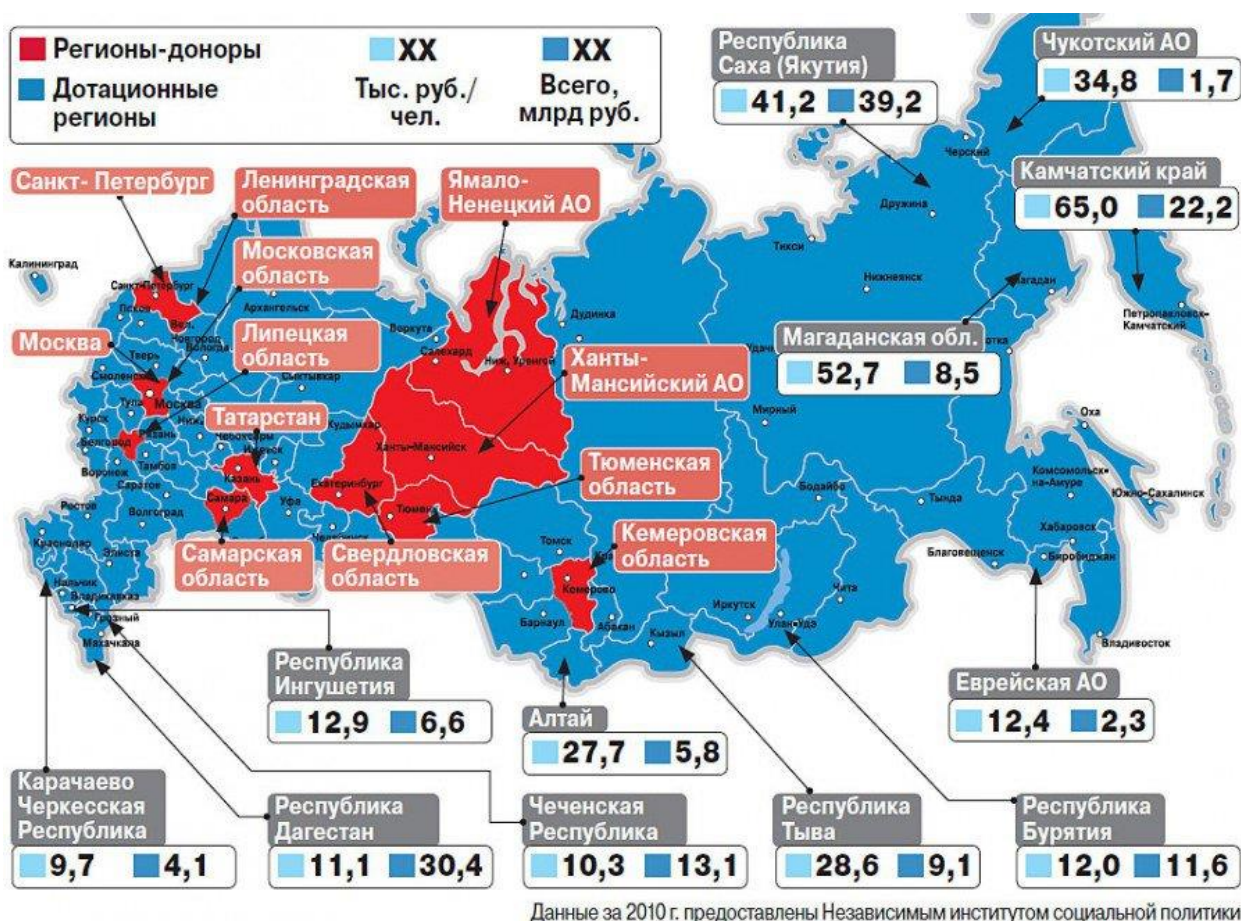


Рис. 1. Регионы-доноры и регионы-реципиенты в 2010 г.

Одной из причин сокращения количества регионов-доноров были экономические кризисы 2008-2009 и 2013 годов, негативно отразившиеся на доходах всей бюджетной системы. Но главной причиной, по нашему мнению, являлась дальнейшая политика государства по концентрации налоговых и неналоговых поступлений на федеральном уровне. В 2003 году региональная доля налога по газу - НДС снижена с 20 % до 0 %, по нефти с 20 % до 14 % в 2003 году, с 14 % до 5 % в 2004 году, *отменено* равное распределение источников доходов между центром и регионами - норма Бюджетного кодекса «50-50» [1]. Налог на прибыль в 2017 году, остающийся в распоряжении регионов, снизился с 18 % до 17 %, доля акцизов на нефтепродукты, идущая в бюджеты регионов, снизилась в 2017 году до 61,7 %, на 2018 год – 57,4 %, хотя в 2008 году – в период кризиса она была увеличена с 40 % до 100 %. Изменение формулы расчета НДС уменьшило базовую ставку налога на прибыль, что принесло дополнительные потери региональных бюджетов. Перераспределение доходов в пользу федерального центра еще больше усугубило состояние бюджетов регионов. В то же время с 2003 по 2016 год расходные полномочия у бюджетов регионов *выросли в два раза*.

За последние *десять лет* количество регионов, не получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, уменьшилось почти *в два раза*. Причин немало, в том числе структурные проблемы некоторых регионов, снижение цен на нефть и газ, введение экономических санкций. Сохранили статус региона-донора в 2015 году следующие 14 субъектов РФ: 1) Москва; 2) Тюменская область; 3) Ханты-Мансийский АО; 4) Ямало-Ненецкий АО; 5) Сахалинская область; 6) Калужская область; 7) Санкт-Петербург; 8) Московская область; 9) Ленинградская область; 10) Татарстан; 11) Ярославская область; 12) Свердловская область; 13) Самарская область; 14) Ненецкий

АО. Счетная палата РФ на законопроект об исполнении федерального бюджета за 2015 год сделала следующее заключение: «...В результате выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2015 году *дифференциация доходов* 10 наиболее и 10 наименее финансово обеспеченных субъектов Российской Федерации с учетом предоставления дотаций *сократилась с 6,8 до 2,8 раза...*» [6].

В 2016 году ситуация еще более ухудшилась. Независимых в финансовом плане и экономически развитых регионов-доноров на конец года осталось только 10: 1) *Москва*; 2) *Московская область*; 3) *Ленинградская область*; 4) *Республика Татарстан*; 5) *Свердловская область*; 6) *Челябинская область*; 7) *Тюменская область*; 8) *Ненецкий автономный округ*; 9) *Ханты-Мансийский автономный округ*; 10) *Ямало-Ненецкий автономный округ*.

По данным Минфина, десять самых дотационных регионов за 2016 год следующие.

Таблица 1

Десять основных дотационных регионов России за 2016 год

№ п\п	Основные дотационные регионы	Сумма дотаций, млрд. руб.
1.	Республика Дагестан	46,7
2.	Республика Саха (Якутия)	43,1
3.	Камчатский край	37,5
4.	Республика Крым	22,3
5.	Чеченская республика	22,2
6.	Алтайский край	16,9
7.	Республика Тыва	13,5
8.	Республика Бурятия	13,2
9.	Ставропольский край	12,3
10.	Республика Башкортостан	11,0

В 2016 году данные регионы получили из центра «на круг» более 216 млрд. рублей. Всего же дотации регионам России на выравнивание бюджетной обеспеченности составили около 515 млрд. рублей. Регионов, получивших *профицит бюджета* в 2016 году, всего лишь пять: *Москва*; *Санкт-Петербург*; *Ленинградская область*; *Тюменская область*; *Сахалин*. Действующая политика межбюджетных отношений провоцирует поведение регионов, когда проще получать финансовую помощь из центра, нежели расширять налоговую базу, стремиться к росту экономических показателей, росту собственных доходов, развиваться становится невыгодно. Проще просить поддержку из федерального центра, предлагая реальные и утопичные проекты развития.

«Реформируя» *структуру межбюджетных отношений*, Минфин и Минэкономразвития до 1 февраля 2018 года планируют разработать мероприятия по изменениям в предоставлении федеральных субсидий при формировании бюджетов всех уровней по принципу: «*исходя из потребности в развитии отраслевой экономики и социальной сферы субъектов Российской Федерации, а также уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации*». Чем выше показатели экономического и социального развития региона, тем больше регион получит средств из федеральной казны. Успешные регионы могут претендовать на гранты до 20 млрд. руб. [7]. Принятое решение станет негативным для преуспевающих регионов, приведет к их значительным финансовым потерям. Выделение же грантов на конкурсной основе с применением множества критериев не восполнит потери регионального бюджета от изменения механизма перераспределения налогов.

Губернаторы успешных регионов крайне критично отнеслись к подобным нововведениям, считая, что «...центр забирает у них слишком много, а СИСТЕМА не дает бедным территориям стимулов к развитию...». Как известно из истории, «отобрать и поделить» ни к чему хорошему не приводит. Так, для Москвы изъятие 1 % налога на прибыль в 2017 году приведет к значительным потерям бюджета, только налог на прибыль для нее составляет 30 % налоговых поступлений - 525 млрд. рублей. Президент Татарстана Рустам Минниханов однозначно считает «решение спонсировать бедные регионы за счет богатых «непродуманным»...нужно поддерживать регионы-реципиенты, но не за счет ухудшения ситуации, которую мы имеем...это самый легкий путь, который выбирают наши федеральные руководители» [10]. Губернатор Анатолий Артамонов в интервью «Российской газете» заявил, что «региону настолько невыгодно быть донором, что он готов вернуться в статус региона-реципиента. Причина этого... политика межбюджетных отношений, которую проводит Министерство финансов в последние годы. Для регионов она носит дестимулирующий характер, при котором чем выше темпы развития экономики, а значит, и роста бюджетных поступлений, тем хуже для региона». Из-за этого регион все больше берет в долг...» [10]. По мнению же Председателя Правительства РФ Медведева: «Нам нужно прекратить практику распределения субсидий по принципу "деньги идут к деньгам", целевые трансферты должны направляться в первую очередь исходя из потребностей в развитии региональных отраслей экономики, социальной сферы, других важнейших компонентов, а не просто в регионы, тем более в регионы, которые являются донорами и могут за счет собственных средств профинансировать соответствующие мероприятия...».

По расчетам, регионы, чей индекс бюджетной обеспеченности меньше единицы, получают дотацию на ее выравнивание, на которую в 2017 году выделено 614 млрд. рублей. Субсидии и субвенции как иные способы поддержки также играют огромную роль [7]. Для примера, бюджет Чеченской республики на 2017 год сформирован на сумму 59,3 млрд. рублей, собственные налоговые и неналоговые доходы всего лишь 10,7 млрд. Республике выделяется в текущем году 24 млрд. руб. в виде дотации на выравнивание и 24,6 млрд. руб. по иным каналам финансирования [7]. При такой «ситуации» регионам, подобным Чечне, выгодно находиться в роли регионов-реципиентов. Выделение субсидий предусматривает целенаправленное использование средств с софинансированием регионом или муниципалитетом, которые используются как для конкретного проекта (строительство школы), так и, допустим, для выравнивания обеспеченности отдельных расходных обязательств (например, приобретение лекарств льготникам). Полномочия, переданные «сверху», финансируются за счет субвенций (н.п. пособия по безработице).

Рассматривая динамику изменений государственного долга регионов, следует отметить, что начиная с 2008 года достаточно высокими темпами у большинства регионов идет рост задолженности. В 2016 году у 14 регионов государственный долг превышал собственные доходы бюджета, и этот процесс продолжает нарастать. График это наглядно показывает.

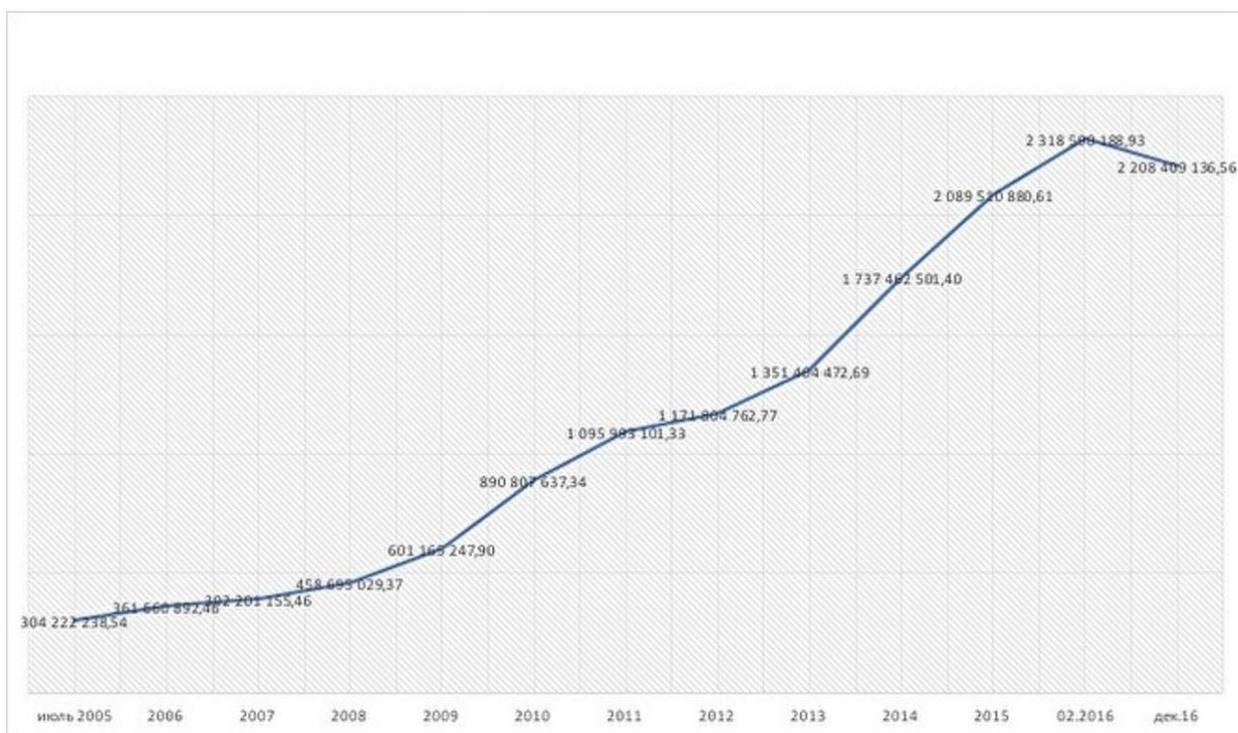


Рис. 2. Госдолг регионов, тыс. руб.

На прошедшем в октябре 2017 года совещании у Президента РФ Путина В. В. была озвучена сумма госдолга, которая, по мнению Президента, говорит о перекосах в бюджетной политике. «Иные межбюджетные трансферты», предусмотренные Бюджетным кодексом, представляют собой «самые непрозрачные способы» выделения дополнительных финансовых ресурсов регионам. В целом же на 2017 год на поддержку регионов предусмотрено в федеральном бюджете 1,6 трлн. руб.

Заключение

В современной России предоставить полную финансовую самостоятельность (сколько заработал регион - все остается в его распоряжении) практически невозможно. Общациональные нужды: армия, правоохранительные органы, международные отношения и т.д., требуют финансовых затрат. Система «отобрать и поделить» неотделима от большинства стран, но чем больше «уравниловки», тем меньше у регионов стимулов развиваться, бедным добавят, у богатых отберут. В такой ситуации многие губернаторы больше настроены на получение денег из центра, нежели заниматься привлечением инвестиций и развитием бизнеса. 614 млрд. руб. - «выравнивающие» дотации, 200 млрд. руб. - бюджетные кредиты и всего лишь 20 млрд. - гранты для успешных регионов. Цифры далеко не сопоставимы. Мировая же практика «отобрать и поделить» приводит немало примеров, где стимулирующий эффект зарабатывать дополнительные средства регионам достаточно велик.

По словам завкафедрой «Фондовые рынки и финансовый инжиниринг» д.э.н., профессора РАНХиГС, бывшего зампреда Банка России К. Н. Корищенко, жалобы на несправедливое распределение доходов, когда один регион фактически кормит другой, являются политическими заявлениями. «В любой стране - Италии, Германии, США... - существуют регионы, финансовое положение которых более успешное, чем у остальных. Но они не жалуются на то, что им приходится кормить другие субъекты. Пусть в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком округах есть нефть и газ. Но это не заслуга их нынешнего

руководства. И это не повод менять механизм распределения доходов федеральной казны. *Отстающие регионы - это также субъекты России*, и ставить под вопрос их выживаемость за счет изменения законодательства нельзя» [14].

Список литературы

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. Налоговый кодекс РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://ppt.ru/kodeks.phtml?kodeks=14>.
3. Федеральный закон от 01.07.1994 № 9-ФЗ «О федеральном бюджете на 1994 год» [Электронный ресурс]. URL: www.kremlin.ru/acts/bank/6489.
4. Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: pravo.gov.ru.
5. Постановление Правительства РФ от 01.12.2014 г. № 1291 «О внесении изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: www.glavbukh.ru.
6. Счетная палата РФ [Сайт]. URL: www.ach.gov.ru.
7. Министерство финансов РФ [Сайт]. URL: www.minfin.ru.
8. Министерство экономического развития [Сайт]. URL: <https://ru.wikipedia.org>.
9. Буренина Н. Б. Стратегия эффективного управления экономической безопасностью Российской Федерации // NovalInfo.Ru. – 2015. – № 30. – Т. 1. – С. 35-39.
10. «Бунт на корабле». Глава Татарстана не желает отдавать деньги дотационным регионам [Электронный ресурс]. URL: Asiarussia.ru.
11. Вахрин П. И., Нешиной А. С. Бюджетная система Российской Федерации. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2013. – 669 с.
12. Ендовицкий Д. А., Сироткина Н. В., Гончаров А. Ю. Анализ дуализма экономических интересов в контексте проблемы обеспечения сбалансированного развития региона // Регион: системы, экономика, управление. – 2014. – № 3. – С. 19-26.
13. Изабакаров И. Г., Ниналалова Ф. И. Бюджетная система Российской Федерации. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 273 с.
14. Корищенко К. Н. Десятка самых дотационных регионов [Электронный ресурс]. URL: forum.ykt.ru.
15. Регионы-должники. Независимый институт социальной политики [Электронный ресурс]. URL: expert.ru.