

Современные модели обеспечения финансовой самодостаточности территорий мерами бюджетно-налоговой политики*

Modern Models of Ensuring the Financial Self-Sufficiency of Territories by Measures of Fiscal Policy

Л. ГАФАРОВА

Гафарова Лейсан Ахматовна, канд. экон. наук, старший научный сотрудник сектора региональных финансов и бюджетно-налоговой политики Института социально-экономических исследований Уфимского федерального исследовательского центра РАН. E-mail: lgafarova5@gmail.com

Целью статьи является анализ основных современных моделей межбюджетных отношений с позиции обеспечения финансовой самодостаточности территорий и разработка на их основе ключевых стратегических принципов реализации направлений фискальной самодостаточности российских регионов. В исследовании проведена оценка направлений реализации ключевых принципов формирования современных межбюджетных отношений и обеспечения финансовой самодостаточности регионов в мировой практике. Рассмотрены возможности обеспечения фискальной самодостаточности российских регионов, определяемые степенью реализации мер и механизмов межбюджетных отношений. Выявлены проблемные аспекты реализации принципов фискального федерализма в России. Определены ключевые стратегические принципы реализации направлений обеспечения фискальной самодостаточности российских регионов.

Ключевые слова: финансовая самодостаточность региона, межбюджетные отношения, налоговые доходы, региональный бюджет, фискальная децентрализация.

The purpose of the article is to identify the main modern models of intergovernmental fiscal relations from the standpoint of ensuring the financial self-sufficiency of the territories and on their basis the development of key strategic principles for the implementation of the directions of fiscal self-sufficiency of the Russian regions. The study assessed the directions of implementation of the key principles of the formation of modern intergovernmental fiscal relations and ensuring the financial self-sufficiency of the regions in world practice. The possibilities of ensuring fiscal self-sufficiency of Russian regions, determined by the degree of implementation of measures and mechanisms of inter-budgetary relations, were considered. Problems of the implementation of the principles of fiscal federalism in Russia have been identified. Key strategic principles for the implementation of areas of ensuring fiscal self-sufficiency of Russian regions have been identified.

Key words: financial self-sufficiency of the region, intergovernmental fiscal relations, tax revenues, regional budget, fiscal decentralization.

Основные положения

1. Современные модели обеспечения фискальной самодостаточности субнациональных образований базируются на оценке уровня экономической эффективности развития, приоритете социально-экономического развития территории, реализации наилучших потенциальных возможностей, сбалансированности бюджета.
2. В России построение межбюджетных отношений не соответствует практике развитых стран, что приводит к системным противоречиям и проблемам в обеспечении финансовой бюджетной самодостаточности регионов.
3. Основными стратегическими принципами обеспечения фискальной самодостаточности российских

* Ссылка на статью: Гафарова Л.А. Современные модели обеспечения финансовой самодостаточности территорий мерами бюджетно-налоговой политики // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2025. № 5. С. 80–87. DOI: 10.34773/EU.2025.5.13.

Исследование выполнено в рамках государственного задания УФИЦ РАН № 075-00571-25-00 на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг.

регионов в современных российских условиях должны быть усиление фискальной децентрализации, формирование и укрепление налоговой автономии, приоритет целей социального и экономического развития.

Введение

Вопросы достижения финансовой бюджетной самодостаточности российских регионов приобретают особую актуальность в современных условиях все большего роста дефицита финансовых ресурсов субнациональных бюджетов, возникновения значительных вертикальных и горизонтальных фискальных дисбалансов.

Формирование эффективных фискальных отношений между различными уровнями государственного управления, обеспечение решения проблем распределения финансовых ресурсов по региональным бюджетам в условиях федеративного государства являются основой теории фискального федерализма. Теория фискального федерализма возникла в федеративных государствах, но из-за продолжающихся процессов децентрализации она используется в анализе государственных финансов и в унитарных странах. Опорой теории бюджетного федерализма выступает естественное право территориальных сообществ на независимость и автономию. Данная особенность фискального федерализма определяет способность субнациональных образований к финансовой бюджетной самодостаточности и самообеспеченности и является одним из базовых условий формирования этой способности.

Значимость вопросов определения и реализации наиболее эффективных принципов и механизмов формирования межбюджетных отношений в рамках модели фискального федерализма определяют актуальность исследования данной проблемы и определяют цель статьи: анализ основных современных моделей межбюджетных отношений и разработка на их основе ключевых стратегических принципов реализации направлений обеспечения фискальной самодостаточности российских регионов.

Вопросы обеспечения финансовой самодостаточности субнациональных территорий бюджетно-налоговыми методами рассматриваются в зарубежных и российских исследованиях, главным образом, в следующих четырех основных направлениях:

- анализ основных национальных моделей межбюджетных отношений, выявление их ключевых преимуществ и возможностей применения передового опыта [8; 9; 14];
- определение основных принципов и механизмов политики фискального федерализма, в частности, политики фискальной децентрализации [2, 8];
- анализ влияния основного принципа межбюджетных отношений – фискальной децентрализации, на макроэкономические и социальные параметры развития субнациональных систем [3; 6; 7; 10];
- определение и обоснование основных критериев формирования налоговых доходов, поступающих в субнациональные бюджеты [1; 4; 13].

Методы

При анализе основных современных механизмов обеспечения фискальной самодостаточности территорий в исследовании использовались следующие методологические подходы и методы: методологической основой исследуемых вопросов является системный подход; для анализа показателей бюджетной системы и налоговой политики использовались формально-логические методы, графический метод, построение рядов динамики, вариационные ряды и другие.

Результаты

Одним из ключевых механизмов обеспечения финансовых условий самодостаточного развития субнациональных образований является фискальная децентрализация – основной принцип политики фискального федерализма. Фискальная децентрализация характеризуется передачей налоговых и расходных полномочий субфедеральным правительствам. Поэтому степень

бюджетной децентрализации может быть измерена на основании двух компонентов: налоговой автономии и расходных полномочий.

Налоговая автономия описывает свободу действий, которую субфедеральные правительства имеют в отношении налоговой политики, такую как право вводить или отменять налог, устанавливать налоговые ставки, определять налоговую базу или предоставлять налоговые льготы экономическим субъектам [9]. Европейская хартия муниципального самоуправления провозглашает, что «Органы местного самоуправления имеют право ... на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами».

По оценке Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [10], из десяти стран ОЭСР с федеративной или квазифедеративной структурой (то есть с правительствами штатов или регионов) семь обладают очень высокой степенью налоговой автономии. В трёх из них – Австралии, Швейцарии и США – правительства штатов обладают полной автономией в отношении 100 % своих налоговых поступлений. В трёх других федеративных и квазифедеративных странах – Канаде, Бельгии и Испании – более 90 % доходов на уровне штатов считаются полностью автономными, а в ещё одной федерации – Мексике – эта доля составляет более 80 %. Напротив, в унитарных странах полная налоговая автономия на уровне штата встречается редко. Однако Догерти и др. [9] отмечают, что в 16 из 35 рассмотренных стран ОЭСР местные органы власти обладают значительной налоговой автономией и могут полностью или частично самостоятельно устанавливать налоговые ставки, которые составляют не менее 85 % их налоговых поступлений.

Расходные полномочия описывают уровень контроля или полномочий лиц, принимающих решения на субнациональном уровне, над государственными расходами, включая принятие решений о направлении финансовых ресурсов и их объемах, измерение и контроль направления государственных расходов. Объединяя налоговую автономию и расходные полномочия, фискальная децентрализация отражает концепцию выравнивания субцентрального контроля над налогообложением и расходами бюджетов [9].

Фискальная децентрализация имеет значительные преимущества для обеспечения финансовых условий развития субнациональных образований. Согласно результатам исследований, существует положительная взаимосвязь между децентрализацией доходов бюджетов и экономическим ростом, при этом децентрализация расходов бюджетов оказывает менее выраженное влияние на экономический рост. Так, авторы [7] пришли к выводу, что «налоговая децентрализация в большей степени способствует экономическому росту, чем децентрализация расходов», при этом увеличение налоговой децентрализации на 10 процентных пунктов (измеряемых как доля государственных доходов в общем объёме) приводит к росту экономики на 0,1 п.п. Это согласуется с результатами других исследований (например, А. Филиппети и А. Саччи [10]).

Децентрализация также оказывает положительное влияние на государственные инвестиции. По оценке ученых, рост децентрализации на 10 % увеличивает долю государственных инвестиций в общих государственных расходах в среднем с 3 % до более чем 4 % [7]. Опыт западных стран показывает, что в первую очередь это связано с тем, что инвестиции, обусловленные децентрализацией, в основном направляются в «мягкую» инфраструктуру, то есть в человеческий капитал, измеряемый уровнем образования. Как и в случае с налоговыми ставками и доходами, эту связь можно объяснить давлением межрегиональной конкуренции, которая стимулирует продуктивные инвестиции, поскольку регионы стремятся привлечь работников и компании.

Анализ мировой практики межбюджетных отношений на современном этапе позволил выделить следующие модели реализации принципа финансовой бюджетной самодостаточности субнациональных образований:

- модель, основанная на оценке уровня экономической эффективности развития территории;
- модель, базирующаяся на приоритете социально-экономического развития территории;
- модель, основанная на сбалансированности бюджета территории;

– модель, характеризующая реализацию наилучших потенциальных возможностей обеспечения финансовой самодостаточности территорий.

В рамках первой модели обеспечение фискальной самодостаточности субцентральных образований осуществляется посредством формирования финансовых условий и ресурсов с позиции экономической эффективности их использования. Реализуется политика формирования автономной субнациональной фискальной системы в границах имеющегося уровня экономической эффективности территории. Уровень финансовой бюджетной самодостаточности территории воспроизводит существующий уровень развития с учетом экономической эффективности посредством исполнения имеющихся расходных статей. Поэтому фискальная самодостаточность субнациональных территорий определяется наличием собственных финансовых ресурсов и их повышением в рамках существующего уровня эффективности. Такая модель межбюджетных отношений характерна для США, Великобритании, Индии, Австралии, Новой Зеландии.

Наиболее характерные черты данной модели присущи американской системе межбюджетных отношений. В США нет горизонтального распределения доходов, вертикальные трансфертные платежи не приводят к какому-либо заметному горизонтальному выравниванию. Многие федеральные субсидии более низкому уровню власти зависят от софинансирования со стороны государственных и местных органов власти. Это приводит к увеличению финансовых ресурсов более богатых штатов, при этом меры по более равному распределению ресурсов отсутствуют.

Государственная политика не направлена на создание равных и единых условий жизни. Между регионами имеется значительный региональный дисбаланс – существенные различия в отношении как доходов, так и расходов. Более высокие уровни доходов приносят больший доход и, следовательно, позволяют штатам и населенным пунктам предоставлять более широкий спектр государственных услуг, что определяет низкий уровень социальных услуг в отдельных штатах [14].

Таким образом, государственная политика в области межбюджетных отношений фактически направлена на стимулирование экономического роста. Фискальное выравнивание, направляющее больше ресурсов в экономически более слабые регионы для улучшения инфраструктуры, может стимулировать экономический рост, если капитал, предназначенный для таких инвестиций, обещает в бедных регионах более высокую предельную норму прибыли, чем в богатых. Тем не менее, также возможно, что перенаправление ресурсов из богатых регионов в бедные может значительно ослабить экономический рост в богатых регионах, и в результате привести к снижению общего роста экономики в целом [14].

Вторая модель межбюджетных отношений отражает процесс обеспечения фискальной самодостаточности субнационального образования посредством достижения высокого уровня его социально-экономического развития. В данном случае бюджетная самодостаточность является целью, а не инструментом функционирования и развития субнациональных образований. В рамках данной политики формирование фискальной самодостаточности субнационального образования является поступательным поэтапным процессом реализации потенциала и возможностей бюджетной системы и распределения финансовых ресурсов по бюджетам разного уровня в целях создания производств и формирования в регионе собственной инновационной производственной базы. Такая модель межбюджетных отношений характерна для Германии, Австрии, Швеции.

В наибольшей степени данная модель представлена в рамках немецкой системы межбюджетных отношений. Важным аспектом немецкой системы распределения налогов является горизонтальное распределение доходов от налогов. Поступления от подоходного налога распределяются между штатами в соответствии с региональной доходностью этих налогов, в то время как доля штатов в НДС распределяется в основном на основе показателя на душу населения, хотя до 25 % этой доли возвращается на конкретные меры по выравниванию. Элемент распределения НДС на душу населения создает неявные горизонтальные эффекты выравнивания.

Федеральное правительство может также участвовать в особо важных инвестиционных

проектах правительств штатов и местностей, предоставляя гранты в виде помощи для конкретных целей, таких как предотвращение или устранение угроз общей экономической стабильности, выравнивание региональных различий в экономическом развитии и содействие экономическому росту. В вопросах предоставления межбюджетных трансфертов (грантов) в Германии существует система совместного принятия решений центральным и субцентральному правительством, которая имеет строгие требования к достижению консенсуса [8].

В соответствии с третьей моделью бюджетная самодостаточность рассматривается как средство обеспечения текущей сбалансированности и пропорциональности доходной и расходной частей регионального бюджета. В рамках данной модели финансовая бюджетная самодостаточность является инструментом обеспечения имеющихся расходных обязательств.

Данная модель реализации принципа фискальной самодостаточности территории характерна для стран с относительно низким уровнем экономического развития и несовершенными механизмами межбюджетных отношений. Данная модель реализуется в условиях дефицита финансовых ресурсов и их недостаточности для реализации основных направлений государственной политики. В основе механизма реализации данной модели лежит направленность на фискальную самодостаточность региона путем сокращения финансовых ресурсов, поступающих из центрального бюджета. Данная модель обеспечения финансовой самодостаточности характерна для межбюджетных отношений в России.

Четвертая модель обеспечения фискальной самодостаточности территорий базируется на высокой степени финансового обеспечения и интеграции территорий различного уровня. Специфика данной модели заключается в том, что она в определенной степени включает в себя наиболее прогрессивные элементы первой и второй модели межбюджетных отношений. С одной стороны, существует высокая степень децентрализации с учетом значимых полномочий, возложенных на субцентральные образования. Они имеют право принимать законы, касающиеся всех региональных и местных вопросов, определять свою собственную налоговую политику. С другой стороны, в рамках данной модели бюджетного федерализма важную роль играют перераспределительные принципы. Национальные и субнациональные власти выстраивают свою политику так, чтоб все территории имели равные возможности для экономического развития, обеспечения адекватного количества и качества общественных услуг, необходимых для уменьшения региональных различий в экономическом и социальном развитии [14].

Наиболее ярко характерные черты данной модели присущи системе межбюджетных отношений Канады. Фискальный федерализм Канады включает в себя элементы как американской системы, так и немецкой версии межгосударственных финансовых отношений. Доходы Канады от налогов и расходы столь же велики в доле валового внутреннего продукта, как в Германии, однако в Канаде роль центрального правительства в значительной степени меньше. Структура вертикальных финансовых потоков заметно отличается, поскольку канадские провинции и населенные пункты имеют гораздо большие финансовые ресурсы, чем немецкие. Если в Германии на долю субцентральных уровней приходится более 40 % всех государственных расходов, то в Канаде – почти две трети [14].

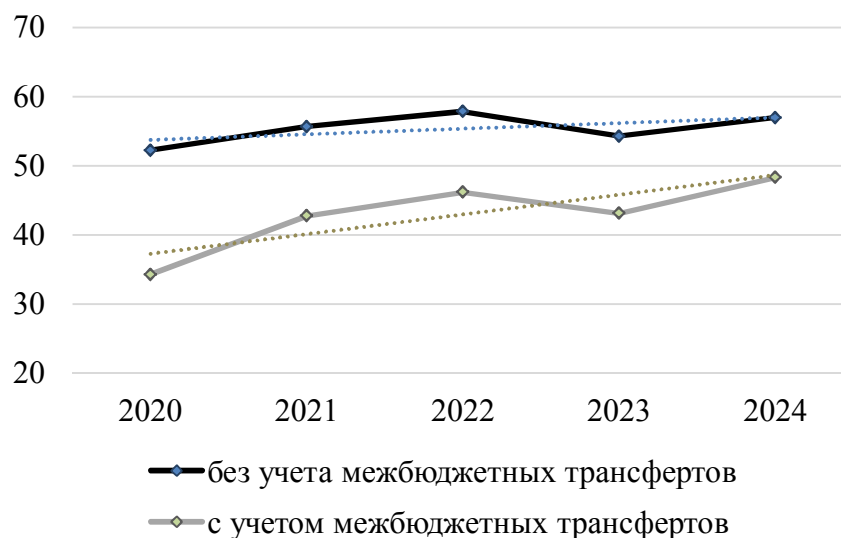
Таблица 1

Доли налогов, сборов и иных обязательных платежей, поступающих по уровням бюджетной системы Российской Федерации, %

	2020	2021	2022	2023	2024
Федеральный бюджет	52,2	55,7	57,9	54,3	57,0
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	47,8	44,3	42,1	45,7	43,0
с учетом межбюджетных трансфертов:					
Федеральный бюджет	34,3	42,8	46,2	43,1	48,3
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	65,7	57,2	53,8	56,9	51,7

Источник: рассчитано и составлено автором по [5].

В России построение межбюджетных отношений идет вразрез с практикой развитых стран, что приводит к системным противоречиям и проблемам обеспечения фискальной самодостаточности регионов: низкому уровню финансового обеспечения бюджетов на региональном и муниципальном уровне; проблеме эффективного распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней [12] (табл. 1). При этом данные тенденции в последние годы все более усиливаются (рисунок). Так, например, в Германии в субцентральные бюджеты поступает в 2,2 раза больше налоговых доходов, чем в России (табл. 2) [5; 8].



Доля налогов, сборов и иных обязательных платежей, поступающих в федеральный бюджет (%)

Источник: рассчитано и составлено автором по [5].

Существенной остается проблема сильной централизации установления налоговых доходов бюджетов всех уровней и законодательные противоречия в реализации конституционных прав муниципальных образований на введение местных налогов и сборов. Россия является единственной страной, которая, обладая федеративным государственным устройством, является централизованной страной в формировании механизмов межбюджетных отношений, налоговых доходов регионов. Отсутствие комплексной государственной инвестиционной политики, позволяющей обеспечить формирование самодостаточных регионов, приводит к сохранению преимущественно сырьевой отраслевой специализации регионов. Изъятие рентных доходов в федеральный бюджет определяет отсутствие базы для саморазвития и, следовательно, стагнационные процессы в регионах. Так, например, в Канаде доходы от налогов, взимаемых с природных ресурсов, таких как нефть, природный газ и полезные ископаемые, получают провинции, несмотря на то что эти налоги в Канаде играют второстепенную роль [14].

Таблица 2

Распределение налоговых доходов по уровням бюджетной системы (с учетом межбюджетных трансфертов) в 2024 году (млрд евро*)

	Федеральный бюджет		Субфедеральные бюджеты		Всего, млрд евро	Налоговая нагрузка**, %
	млрд евро	%	млрд. евро	%		
Россия	225,9	48,3	241,5	51,7	467,4	21,6
Германия	374,9	41,0	540,3	59,0	915,2	23,7

* по курсу 93 рубля/1 евро ЦБ РФ на 01.07.2025 г.

** без учета отчислений в социальные фонды.

Источник: рассчитано и составлено автором по [5; 8].

Анализ основных моделей обеспечения самодостаточности территориальных образований в мировой практике позволил выделить следующие основные стратегические принципы обеспечения фискальной самодостаточности российских регионов в современных российских условиях:

- фискальная децентрализация: предоставление регионам более широких полномочий в установлении собственных доходов и расходных полномочий;
- формирование и укрепление налоговой автономии региональных образований, полномочий по установлению собственных налогов и налоговых ставок;
- реализация бюджетного процесса территории как инструмента формирования условий развития самодостаточных регионов;
- организация межбюджетных отношений, налоговых и расходных полномочий, обеспечивающих устойчивый и всеобъемлющий экономический рост.

Заключение

Проведенный анализ позволяет сделать следующие основные выводы:

1. Возможности обеспечения фискальной самодостаточности региона определяются степенью реализации мер и механизмов межбюджетных отношений: мерой разграничения доходов между уровнями бюджетной системы; объемами полномочий региональных властей по установлению собственных налогов (налоговая автономия); реализацией расходных полномочий региональных властей. Ключевым принципом обеспечения данных механизмов является принцип фискальной децентрализации, обеспечивающий передачу широких полномочий и ресурсов региональным и местным органам власти.

2. Основные модели межбюджетных отношений в контексте реализации принципа финансовой бюджетной самодостаточности территорий базируются на оценке уровня экономической эффективности развития территории, на приоритете социально-экономического развития, на сбалансированности бюджета территории, на реализации наилучших потенциальных возможностей обеспечения финансовой самодостаточности территорий. Совокупность характеристик реализации данных моделей определяет степень эффективности выстраивания межбюджетных отношений в различных типах экономических систем.

3. Российская модель обеспечения фискальной самодостаточности регионов характеризуется целями обеспечения текущей сбалансированности и пропорциональности доходной и расходной частей регионального бюджета. В рамках российской системы межбюджетных отношений финансовая бюджетная самодостаточность является инструментом обеспечения имеющихся расходных обязательств. Реализация данной модели межбюджетных отношений определяется условиями дефицита финансовых ресурсов и их недостаточности для реализации основных направлений российской государственной политики. Проведенное исследование показывает, что обеспечение фискальной самодостаточности регионов требует учета не только краткосрочных целей достижения сбалансированности бюджета, но и долгосрочных целей социально-экономического развития, полной реализации потенциальных возможностей регионов.

Литература

1. Гафарова Л.А. Обеспечение результативности налоговых инструментов в управлении общественными финансами региона // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2024. № 4(178). С. 73–82. DOI: 10.34773/EU.2024.4.12.
2. Зарубежный опыт регулирования межбюджетных отношений / Д.М. Захрабов, А.П. Соколов, Р.Д. Махмудов, Д.Р. Махмудов // Инновационная экономика: информация, аналитика, прогнозы. 2024. № 1. С. 81–88. DOI: 10.47576/2949-1894.2024.1.1.009.
3. Ибрагимов И.И. Современные особенности проявления бюджетного федерализма в РФ // Журнал монетарной экономики и менеджмента. 2024. № 10. С. 9–15. DOI: 10.26118/2782-4586.2024.86.61.040.

4. Киреенко А.П., Орлова Е.Н. Повышение доходного потенциала местных бюджетов на основе закрепления дополнительных налоговых доходов // *Baikal research journal*. 2017. Т. 8, № 4. С. 14. DOI: 10.17150/2411-6262.2017.8(4).14.
5. Статистика и аналитика / ФНС России [Электронный ресурс]. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/
6. Aray H., Pedauga L. The relationship between decentralization and economic growth across regimes // *The Annals of Regional Science*. 2024. Vol. 72. P. 1–25. DOI: 10.1007/s00168-022-01187-x.
7. Blöchliger H., Akgun O. Fiscal decentralization and economic growth // *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*. OECD publishing, Paris, 2018. P. 25–47. DOI: 10.1787/9789264302488-4-en.
8. Bury Y., Feld L.P., Burret H.T. Skimming the Achieved? Quantifying the fiscal incentives of the German fiscal equalization scheme and its reforms since 1970 // *Economics of Governance*. 2024. Springer, Berlin, Heidelberg, Vol. 25, Iss. 3. P. 291–334. DOI: 10.1007/s10101-024-00316-w.
9. Dougherty S., Harding M., Reschovsky A. Twenty years of tax autonomy across levels of government: Measurement and applications // *OECD Working papers on fiscal federalism*. OECD Publishing, Paris, 2019. No. 29. DOI: 10.1787/ca7ebc02-en.
10. Filippetti A., Sacchi A. Decentralization and economic growth reconsidered: The role of regional authority // *Environment and Planning C: Politics and Space*. 2016. Vol. 34, № 8. P. 1793–1824. DOI: 10.1177/0263774X16642230.
11. Fiscal Federalism 2022: Making Decentralization Work / OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/201c75b6-en [Electronic resource]. URL: https://www.oecd.org/en/publications/fiscal-federalism-2022_201c75b6-en.html
12. Gafarova L.A. Linear Transformation Method in the Formation of the Personal Income Tax Scale in Russia // *Journal of Tax Reform*. 2025. Vol. 11, № 1. P. 100–120. DOI: 10.15826/jtr.2025.11.1.194.
13. Gafarova L.A. Priority Areas for Strengthening the Tax Capacity of Municipalities in Russia // *Journal of Tax Reform*. 2025. Vol. 11, № 2. P. 358–380. DOI: 10.15826/jtr.2025.11.2.206.
14. Seidel B., Vesper D. Fiscal Federalism – an International Comparison / *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*. ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, 1999. Vol. 68, Iss. 3. P. 449–472 [Electronic resource]. URL: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/141260/1/vjh_v68_i03_pp449-472.pdf