

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Институт экономики и менеджмента

XIII ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЧТЕНИЯ:

Глобальные вызовы и векторы регионального социально-экономического развития

**Материалы Всероссийской
научно-практической конференции**

Томск, 23–25 ноября 2023 г.

Под общей редакцией
М.В. Чикова

Томск
Издательство Томского государственного университета
2023

УДК 330 (082)
ББК 65я434
Э40

Э 40 **ХIII Экономические чтения: Глобальные вызовы и векторы регионального социально-экономического развития** : материалы Всероссийской научно-практической конференции. Томск, 23–25 ноября 2023 г. / под общ. ред. М.В. Чикова. – Томск : Издательство Томского государственного университета, 2023. – 228 с.
ISBN 978-5-907722-42-2

В сборнике представлены материалы докладов представителей академического сообщества, представителей органов власти и бизнеса, с которыми они выступали на традиционной Всероссийской научно-практической конференции «ХIII Экономические чтения: Глобальные вызовы и векторы регионального социально-экономического развития». Данная конференция была посвящена 145-летию Томского государственного университета и 125-летию экономического образования в Томском государственном университете.

В докладах рассматриваются актуальные проблемы мировой экономики, экономики России, Сибири и Томской области, а также других регионов.

Для студентов, аспирантов, научных работников и преподавателей экономических дисциплин, а также всех, кто интересуется экономикой.

УДК 330 (082)
ББК 65я434

Составление, редактирование, подготовка сборника:
канд. экон. наук *Чилов Михаил Владимирович*

ISBN 978-5-907722-42-2

© Томский государственный университет, 2023
© Авторы статей, 2023

6. Какие технологические санкции ввели против России из-за вторжения на Украину – и какие грозят ещё. URL: <https://tjournal.ru/tech/541988-kakie-tehnologicheskie-sankcii-vveli-protiv-rossii-iz-za-vtorzheniya-na-ukrainu-i-kakie-grozyat-eshe> (дата обращения: 21.03.2023).
7. Пахомова Н.В., Рихтер К.К., Ветрова М.А. Переход к циркулярной экономике и замкнутым цепям поставок как фактор устойчивого развития // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2017. Т. 33, № 2. С. 244–268.
8. Пискулова Н. Вызовы для экологической перестройки мировой экономики. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vyzovy-dlya-ekologicheskoy-perestroyki-mirovoy-ekonomiki> (дата обращения: 21.03.2023).
9. Порфирьев Б.Н. «Зеленый» фактор инновационной модернизации экономики: вызов для России // Вестник Моск. Ун-та. Сер. 6. Экономика. 2016. № 3. С. 3–14.
10. Порфирьев Б., Широков А., Колпаков А. Климат для людей, а не люди для климата // Эксперт. 2020. № 31-34. С. 44–47.
11. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года. URL: <http://static.government.ru/media/files/ADKkCzp3fWO32e2yA0BhtlpyzWfHaiUa.pdf> (дата обращения: 07.12.2022).
12. Трудный переход. Что ждет возобновляемую энергетику в России? URL: <https://ecosphere.press/2022/05/30/trudnyj-perehod-cto-zhdet-vozobnovlyaemuju-energetiku-v-rossii> (дата обращения: 14.11.2022).
13. Экономика vs экология: ради спасения бизнеса в России отменяют экологический контроль и сворачивают экопроекты. URL: <https://ecosphere.press/2022/04/13/ekonomika-vs-ekologiya-radi-spaseniya-biznesa-v-rossii-otmenyayut-ekologicheskij-kontrol-i-svorachivayut-ekoproekty> (дата обращения: 21.03.2023).
14. Эксперты оценили российскую стратегию низкоуглеродного развития как «неудовлетворительную». URL: <https://ecosphere.press/2022/02/11/eksperty-ocenili-rossijskuyu-strategiyu-nizkouglerodnogo-razvitiya-kak-neudovletvoritelnuyu> (дата обращения: 21.03.2023).
15. Achieving Net Zero Heavy Industries in G7 Members, IEA, 2022. URL: <https://www.iea.org/events/achieving-net-zero-heavy-industries-in-g7-members> (дата обращения: 17.02.2023)..
16. Burmatova O. Conceptual Foundations of Creating Sustainable Development Strategy of Smart Cities: Environmental Aspect. // Developing Eco-Cities Through Policy, Planning, and Innovation: Can It Really Work? / Information Resources Management Association. Hershey : IGI Global, 2019. Ch. 1. P. 1–47. DOI: 10.4018/978-1-7998-0441-3.ch001.
17. Lacy P., Rutqvist J. Waste to wealth: the circular economy advantage. Palgrave Macmillan, 2015. 216 p.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В СТРАНАХ С ФЕДЕРАТИВНЫМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ УСТРОЙСТВОМ

О.Н. Быстрицкая

Национальный исследовательский Томский государственный университет

Ключевые слова: бюджетное устройство, местный бюджет, налоговые доходы, неналоговые доходы

В последние годы в нашей стране все больше внимания уделяется вопросам отношений между федеральным центром, регионами и муниципалитетами. Приоритет федерального центра доминирует и это обусловлено концентрацией внимания и ресурсов на вопросах внешней политики. В первую очередь такое смещение акцентов отражается на самом нижнем уровне бюджетов бюджетной системы, а именно на местных бюджетах и их наполнении. В тоже время представляется важным в ситуации сегодняшнего дня обеспечение муниципалитетов финансовыми ресурсами, достаточными для исполнения полномочий по решению вопросов местного значения на местах. В условиях внешнего давления гражданам требуется повышенная социальная защищенность, стабильность и оперативность в решении жизненно важных вопросов ЖКХ, благоустройства, комфортности проживания. Однако экспертами и ранее отмечалась явная недостаточность финансовых средств для полного и эффективного выполнения, возложенных на данный уровень власти полномочий [1]. Об этом говорит и значительный долг муниципальных образований, который в 2021 г. достиг своего максимального значения и динамика роста муниципальной доходной базы последних лет, которая отстает на 3–5 процентных пункта от динамики ежегодного прироста доходов бюджетов субъектов РФ [12].

Пропорции распределения налоговых и неналоговых доходов страны между уровнями ее власти во многом определяют стабильность функционирования всей финансовой системы. В зависимости от типа государственного устройства такие пропорции безусловно различны. В этой связи представляет интерес сравнение бюджетных систем аналогичных по своему устройству.

В статье рассматриваются варианты формирования местных бюджетов в зарубежных странах с федеративным государственным устройством. Таких стран в современном мире не так много. В рамках исследования произведен расчёт доли местных бюджетов в составе консолидированного бюджета Российской Федерации, а также в странах Евросоюза, имеющих федеративное государственное устройство. Даются рекомендации по поиску возможных точек роста доходов местных бюджетов в Российской Федерации.

В отечественной литературе большое количество учёных рассматривают проблемы местных бюджетов. Предложения по совершенствованию механизмов бюджетного перераспределения и увеличения собственных источников доходов озвучены в работах Т.В. Сумской [2], М.А. Печенской [3], Е.М. Бухвальд, Н.В. Зубаревич,

В.В. Иванова, А.М. Лаврова, М.Г. Полозкова, А.В. Янгирова [4] и других. Многие авторы используют для сравнения опыт формирования доходов местных бюджетов, существующий в зарубежных странах.

Россия, как федеративное государство, состоит из бюджетов трех уровней. Первый – федеральный бюджет РФ и бюджеты государственных внебюджетных фондов, второй – бюджеты субъектов РФ, бюджеты трех городов федерального значения (Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя) и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и третий – местные бюджеты, которые имеют свою двухуровневую систему, в том числе бюджеты муниципальных районов, бюджеты городов (городских округов), бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения и бюджетов городских и сельских поселений [5].

Если сравнивать эти конструкции с подобными системами зарубежных стран, то самой похожей выглядит бюджетная система Германии. Она включает в себя федеральный бюджет, специальные правительственные и внебюджетные фонды, бюджеты 16 земель (в том числе трех городов федерального значения), бюджеты более 10 тысяч общин, финансы Федеральной железной дороги (Бундесбан) и Федеральной почты (Бундеспост), государственных предприятий, органов социального страхования, федерального ведомства по труду. Именно германскую кооперативную модель бюджетного федерализма очень тщательно изучили и взяли за основу авторы российского Бюджетного кодекса в свое время в конце 1990-х гг.

Отличительными звеньями финансовой системы Германии являются специальные фонды, а также финансы крупных государственных предприятий и концернов [6, с. 216]. По объему главное место занимает Фонд социального страхования. Из 100 евро чистой заработной платы в среднем на отчисления работодателей в социальные фонды приходится 81 евро. Бюджетная система базируется на общих налогах, поступления от которых, также как и у нас, расщепляются между ее уровнями.

Анализируя состав и структуру местных бюджетов по странам Восточной Европы, можно отметить, что собственные доходы в местных бюджетах европейских стран составляют от 10 до 15% общего объема доходов местных бюджетов. При этом 5–7% доходов формируются за счёт местных налогов и около 5–8% за счёт неналоговых доходов. Под собственными доходами принимаются только местные налоги и неналоговые доходы. Регулирующие налоги, такие как подоходный налог и налог на прибыль составляют в доходах местных бюджетов европейских стран 40–50%. Оставшуюся часть в размере 30–35% составляют межбюджетные трансферты, перечисляемые из вышестоящих бюджетов. Есть тенденции к увеличению некоторых местных сборов. В последнее время растёт доля поступлений по туристическому налогу на городскую землю. В некоторых странах размер этого налога составляет 5 – 7 % от поступлений) [7, с. 83].

В России, в общем объеме доходов местных бюджетов доля налоговых и неналоговых доходов в 2022 г. составила 32,3%, соответственно на долю межбюджетных трансфертов без учета других безвозмездных поступлений (в том числе возврата остатков) приходится 67,7% [11]. К собственным доходам российское бюджетное законодательство относит не только местные налоги, но и отчисления в местные бюджеты от региональных и федеральных налогов по установленным нормативам. Межбюджетные трансферты составляют значительную часть местных бюджетов. Причем в 2022 г. их доля увеличилась на 1,5 п.п., по сравнению с предыдущим 2021 г. (в 2021 г. – 66,2%). В структуре налоговых доходов российских местных бюджетов основную долю занимает налог на доходы физических лиц (63,0%). На втором и третьем местах по удельному весу в структуре доходов находится соответственно группа налогов на совокупный доход (14,7%) и земельный налог (10,5%). Налог на имущество физических лиц составляет 3,7% поступлений в местные бюджеты. Доля прочих налогов относительно невелика: отчисления от налога на прибыль организаций – 1,8%, поступления по акцизам на нефтепродукты – 3,0%, доходы от иных налогов – 3,3% [12]. К местным налогам в нашей стране исторически относятся только налог на имущество физических лиц и земельный налог. Торговый сбор, который предусмотрен, как местный, по сути своей не внедрен в систему постоянных платежей и не используется муниципалитетами, кроме Москвы.

В похожих по типу государственного устройства Канаде и Швейцарии неналоговые доходы занимают наименьшую долю. В Швейцарии, также как и в России, самым весомым бюджетонаполняющим налогом, является налог на доходы физических лиц. Второе место в швейцарской структуре доходов занимает налог на прибыль организаций, который являясь налогом вышестоящего уровня по существенным нормативам отчислений попадает в местный бюджет и в сравнительно немалой степени комплекзует его доходную часть. В России же налог на прибыль организаций был и остается исключительно региональным налогом.

Набор налоговых доходов местных бюджетов Канады имеет особенности. Практически весь местный бюджет формируется из налога на имущество – 97,1%, который, в свою очередь, является местным налогом. В Канаде нет нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов.

Кроме того, для стран восточной Европы характерна практика привлечения займов. Именно муниципалитеты, а не регионы активно пополняют свои бюджеты посредством осуществления муниципальных заимствований, при этом кредитование возможно не только в отечественных банках, но и в кредитных организациях иностранных государств, при наличии разрешения специально созданной для рассмотрения таких вопросов комиссии. При этом в Румынии, например, кредитование муниципалитетов в иностранных государствах запрещено. Законодательством ряда стран разрешается привлечение местными органами кредитов от организаций и предприятий нефинансового сектора. Широко используются возможности выпуска и эмиссии ценных бумаг (облигационных займов) муниципалитетов. В тоже время существует проблема накопления неплатежей, что является негативным фактором, требующим ограничений и сдерживания.

Что касается межбюджетного выравнивания практически во всех странах с федеративным государственным устройством применяются оба способа: вертикальное и горизонтальное выравнивание, но с различными особенностями, характерными для конкретной страны. Вертикальное выравнивание направлено на чёткое разграничение полномочий между уровнями власти, горизонтальное представляет собой распределение помощи путём передачи её из федерации в субъекты и в свою очередь из субъекта в местные бюджеты. В качестве инструмента выравнивания используются регулирующие налоги. Регулирующими налогами являются те, которые расщепляются и попадают в бюджеты различных уровней по нормативам отчислений, установленным законодательством. Так, например, в Соединенных Штатах Америки помощь штатам оказывается в виде целевых трансфертов, то есть на определённые, заданные цели. При этом используются методики, которые носят достаточно формализованный характер. Германия же, перераспределяя свои доходы, делит их между землями, отдавая от богатых земель бедным. В основе расчетов лежит оценка налогового потенциала территории для отнесения ее к категории бедных или богатых земель. В Швеции выравнивание ориентировано на предоставление гражданам услуг в одинаковом качестве, по одинаковой цене, так, чтобы на территории всего государства действовали одинаковые социальные гарантии [4, с. 46].

Если обратиться к опыту такой страны, как Индия, то для ее бюджетной системы характерны сквозные трансферты из правительственного бюджета напрямую в бюджеты отдельных муниципальных образований. Помощь в виде грантов обоснована наличием специальных программ развития отдельных муниципалитетов и существенно дифференцирует наполняемость их бюджетов. Распределение трансфертов между субъектами федерации Индии можно охарактеризовать как диспропорциональные. Для одних штатов Индии они занимают основную долю в доходах, для других незначительную. Индия представляет из себя классическую модель «асимметричного федерализма». Индийская «асимметрия» построения межбюджетных отношений [8, с. 63] кардинально отличается от принципов бюджетного выравнивания, на которых базируется построение бюджетных систем, существующих в Европе.

Для России более характерна равнозначность субъектов, что закреплено в Конституции страны. Однако самым болезненным для финансовой самостоятельности наших муниципалитетов остается вопрос дотационности. В структуре трансфертов существенных изменений в пропорции их видов за последние годы не наблюдается: наибольшую долю в общем объеме финансовой помощи местным бюджетам занимают субвенции (44,6%) и субсидии (32%). Основной прирост межбюджетных трансфертов в 2022 г. – за счет субсидий местным бюджетам. Доля субсидий в структуре трансфертов выросла на 7,2 п.п. По аналогии со структурой собственных доходов в структуре межбюджетных трансфертов отмечается увеличение доли трансфертов, предоставляемых на решение вопросов местного значения (на 4,1 п.п. по сравнению с 2021 г., в 2022 г. составила 55,4%) [11].

В целом вопрос распределения финансов между бюджетами различных уровней является ключевым для всех исследователей бюджетного федерализма. Как определить объем доходов, закрепляемых за федеральным центром, а какая часть должна распределяться между субъектами и муниципальными образованиями для повышения стимула к ведению наиболее эффективной экономической политики. Ведь прибавление определенной доли платежей к муниципалитетам ведет к убавлению сумм из доходов федерального правительства. Каждая страна выбирает подходящий под свои особенности механизм выравнивания диспропорций между территориями. Где найти оптимальный баланс финансовых возможностей и стимула к эффективной финансовой политике? В рамках данного исследования проведем расчет доходов, зачисляемых в местные бюджеты в общем объеме доходов консолидированных бюджетов отдельно по странам Европы и России.

В России доля доходов местных бюджетов (по состоянию на 01.01.2021) в общем объеме консолидированных доходов бюджета страны и доходов государственных внебюджетных фондов составила 13,1%. При сравнении этого же показателя, рассчитанного в странах Европы, имеющих аналогичное федеративное административно-территориальное устройство, мы видим, что доля местных бюджетов в Бельгии составляет 14,8% от консолидированного бюджета страны и бюджетов внебюджетных фондов. Доля местных бюджетов Испании – 15,%, Австрии – 17,8%, Германии – 19,4% [10] (рис. 1).



Рис. 1. Доли местных бюджетов в консолидированном бюджете страны и бюджетов гос. внебюджетных фондов

Как показывает расчет, местные бюджеты нашей страны забирают на себя наименьшую долю доходов консолидированного бюджета. Возможно, и по этой причине, в том числе, на первый план в проблематике российских исследований местных бюджетов выходит тема финансовой самостоятельности, дотационности и низкого уровня собственных доходов.

Обобщая, и опираясь на существующий зарубежный опыт, в качестве предложений по системному наращиванию доходной базы муниципалитетов в Российской Федерации можно рассматривать следующие:

1) установить, что совокупный объем доходов местных бюджетов страны не должен быть менее, чем 25% от доходов консолидированного бюджета РФ (с учетом государственных внебюджетных фондов);

2) увеличить норматив отчислений от НДФЛ в местные бюджеты до 70%. Такой опыт имеется в зарубежной практике. У нас всего – 30–35%. Также необходимо и актуально введение прогрессивной шкалы НДФЛ, как например, в Германии, где ставки на высокий и низкий доход более дифференцированы. Предлагается также зачислять налог на доходы физических лиц в местные бюджеты по месту проживания (по месту жительства) налогоплательщика. Муниципалитеты станут привлекать на свою территорию как можно больше жителей, и будут заинтересованы в увеличении занятости и появлении новых рабочих мест;

3) закрепить за местными бюджетами нормативами отчислений такие имущественные налоги как налог на имущество организаций и транспортный налог. Сегодняшнее федеральное законодательство позволяет это делать субъектам РФ в виде дополнительных нормативов отчислений, однако они весьма неохотно этим пользуются;

4) сделать местными (а именно в части установления размеров и ставок) все налоги на имущество. А именно, не только земельный налог и налог на имущество физических лиц, но и налог на имущество организаций;

5) передать местным бюджетам налог на профессиональный доход, уплачиваемый самозанятыми гражданами;

6) направить в доходы местных бюджетов некоторые виды акцизов. В Японии дополнительно к местным причислены: налог на имущество организаций, муниципальный акциз на табак и так называемый, налог на городское планирование [9, с. 215]. Налог на городское планирование применяется во многих развитых странах Азии.

Все эти меры позволят прежде всего снизить зависимость бюджетов муниципальных образований от межбюджетных трансфертов, в полной мере обеспечивать исполнение муниципалитетами полномочий по вопросам местного значения, а также сохранить более высокий уровень самостоятельности местного самоуправления, которая признана и гарантирована Конституцией Российской Федерации.

Список источников

1. Резолюция федеральных экспертных слушаний «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации», 24 января 2022 года. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Otdelenie-RAEN-po-item/28288444/> (дата обращения: 18.08.2022).
2. Сумская Т.В. Сравнительный анализ бюджетов крупных городов / Т. В. Сумская // Регион: Экономика и Социология. 2022. № 1 (113). С. 235–262.
3. Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности. Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. 164 с.
4. Янгиров А.В., Яндимирова А.А. Зарубежный опыт обеспечения устойчивости и сбалансированности местных бюджетов // Экономика, предпринимательство и право. 2017. Т. 7, № 1. С. 43–47.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 04.08.2023). URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.09.2023).
6. Вовченко Н.Г., Кочмола К.В. Финансовые системы зарубежных государств : учеб. пособие. Ростов н/Д, 2004. URL: http://ff.rseu.ru/MFKO/UMM/Uch_fszg/index.htm (дата обращения: 20.05.2021).
7. Юлдашева Н.В. Мировой опыт формирования доходов местных бюджетов (на примере стран Европы) // Проблемы современной науки и образования. 2016. № 6 (48). С. 82–85.
8. Михайлов А.А., Климанов В.В. Модель бюджетного федерализма Индии: сходства и различия с Россией // Финансовый журнал. 2018. № 1. С. 61–70.
9. Третьякова А.В. Зарубежный опыт формирования доходов местных бюджетов // Вестник РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2018. № 2 (98). С. 208–220.
10. Eurostat / European Commission. Luxembourg, 2023. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
11. Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2022 год. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/06/main/Rezultaty_monitoringa_mestnykh_budzhetrov.pdf
12. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/06/main/MONITORING_2022.pdf