

Сулейманов М.М.
Дагестанский государственный университет

**К вопросу о развитии инструментов бюджетно-налогового регулирования
территорий**

Аннотация. Статья посвящена исследованию инструментов бюджетно-налогового регулирования территорий. Рассматриваются причины хронического дефицита бюджетов территорий. Представлена визуализация процесса влияния налоговых рычагов на сбалансированное территориальное развитие. Обоснован вывод о том, что первоначально распределение бюджетных средств между федеральным центром и регионами происходило равномерно, как по доходам, так и по расходам. Однако, начиная с 2001 года возникла тенденция к усилению роли федерального бюджета в части доходов, одновременно произошло сокращение доли региональных бюджетов при увеличении количества обязательств (нефинансируемых мандатов), исполнение которых не подкреплено соответствующими финансовыми ресурсами. Аргументирован вывод о том, что для повышения стимулов регионов к саморазвитию необходим переход от простого распределения межбюджетных трансфертов к активной поддержке инвестиционных инициатив. Особое внимание уделено необходимости кардинальных изменений в бюджетно-налоговой политике Республики Дагестан.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, устойчивое развитие, распределение налогов, территориальное развитие.

Suleymanov Magomed M.
Dagestan State University

On the question of developing instruments for budgetary and tax regulation of territories

Abstract. This article examines the instruments of fiscal regulation in the regions. The causes of chronic regional budget deficits are examined. A visualization of the impact of tax levers on balanced territorial development is presented. It substantiates the conclusion that initially, budgetary funds were distributed evenly between the federal center and the regions, both in revenue and expenditure. However, since 2001, a trend has emerged toward an increased role for the federal budget in terms of revenue, while the share of regional budgets has simultaneously decreased, along with an increase in obligations (unfunded mandates) whose implementation is not supported by adequate financial resources. It is argued that to increase regional incentives for self-development, a shift from the simple distribution of interbudget transfers to active support for investment initiatives is necessary. Particular attention is paid to the need for fundamental changes in the fiscal policy of the Republic of Dagestan.

Keywords: fiscal policy, sustainable development, tax distribution, territorial development.

Введение

Бюджетно-налоговая политика выступает ключевым инструментом регулирования социально-экономических процессов на региональном уровне, обеспечивая формирование бюджетов всех звеньев бюджетной системы Российской Федерации. Через механизм бюджетно-налогобложения оказывается непосредственное влияние на финансовую устойчивость регионов. Однако, наблюдаемые тенденции снижения роли государства в

регулировании экономических процессов, уменьшение значимости налогов в поддержании комплексного развития территорий, а также существующие разногласия между федеральными органами власти и регионами в бюджетно-налоговой сфере негативно сказываются на состоянии региональной экономики и усиливают пространственную асимметрию. Указанные процессы требуют углубленного теоретического осмысления и эмпирического анализа. Вместе с тем отечественная наука испытывает дефицит глубоких исследований, посвященных разработке целостных подходов и практических рекомендаций, позволяющих сформировать эффективные механизмы устойчивого развития регионов. Масштаб территории страны, различия в природных, климатических и социально-экономических условиях дополнительно усложняют решение обозначенной проблемы.

Ключевые проблемы и диспропорции территориального развития

Развитие инструментов бюджетно-налогового регулирования на территориальном уровне имеет ключевое значение для достижения поставленных перед страной стратегических целей и обеспечения высокого качества жизни населения. Органы власти регионов и муниципалитетов несут ответственность не только за повседневные потребности жителей, но и за реализацию долгосрочных планов, включая национальные цели и приоритеты, установленные Президентом Российской Федерации вплоть до 2036 года. Балансировка региональных и муниципальных бюджетов должна восприниматься не только как технический процесс поддержания равновесия между доходами и расходами, но и как инструмент обеспечения стабильного функционирования институтов власти и успешного исполнения ими закрепленных за ними полномочий. От финансового положения муниципальных образований зависит качество социальных услуг, доступность образования и здравоохранения, безопасность и комфорт проживания граждан.

Республика Дагестан активно работает над укреплением своей финансовой устойчивости совместно с федеральными властями. Правительство Республики предпринимает ряд мер, направленных на увеличение собственных доходов, привлечение инвесторов, повышение налогового потенциала и эффективное управление государственным долгом.

Говоря о главенствовании налогового инструментария в бюджетно-налоговом регулировании необходима, визуализация процесса влияния налоговых рычагов на сбалансированное территориальное развитие (рисунок 1).

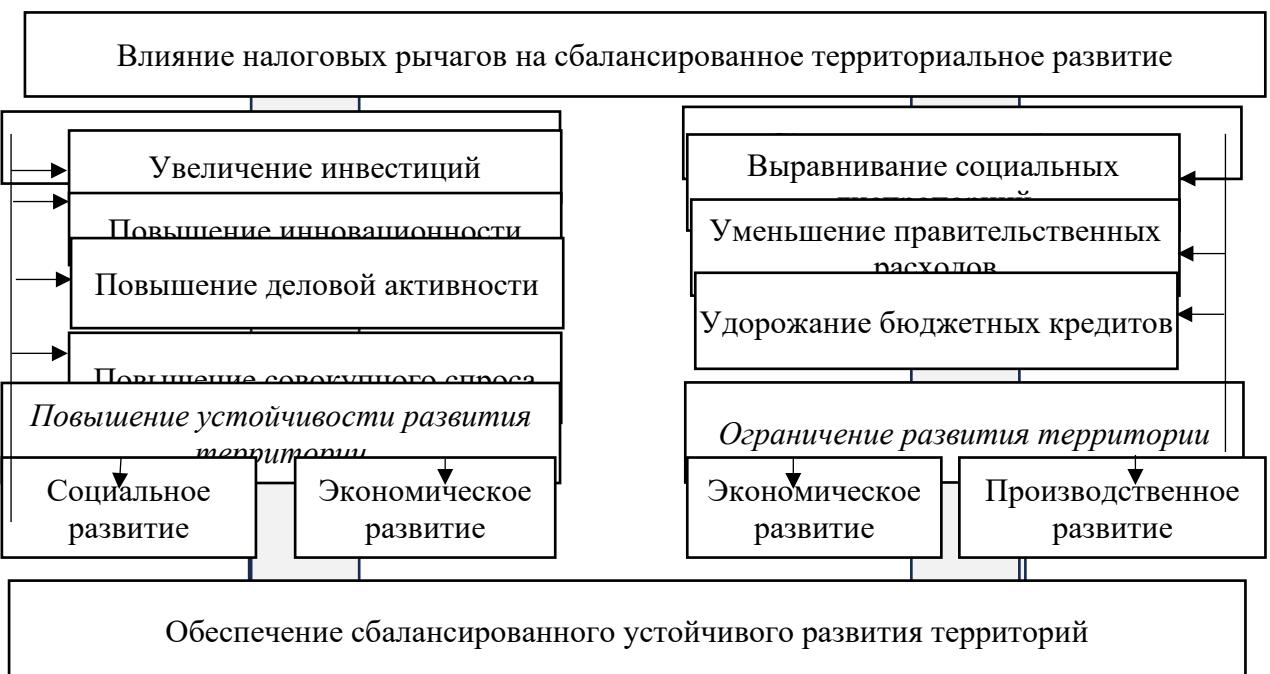


Рисунок 1. Влияние фискальной политики на обеспечение сбалансированного устойчивого развития территорий (Составлено автором)

Использование различного набора действующих рычагов помогает обеспечить сбалансированное устойчивое территориальное развитие посредством трансформации фискальной политики, а также политики перераспределения бюджетных ресурсов.

Реально действующие на территориальное развитие рычаги можно также классифицировать на монетарные и фискальные. Монетарные рычаги формируются в основном на федеральном уровне, а на всех нижестоящих они проявляются только в регламентированной реализации. В качестве основных рычагов выступают: ставка рефинансирования, процентные ставки, установление обязательных резервных требований для банков, регламентирование операций на валютном рынке, эмиссия и другие инструменты, формируемые главным регулятором страны. Следует отметить взаимосвязь применяемых рычагов денежно-кредитной политики (монетарных рычагов), так как действие одного из них неизбежно обуславливает трансформацию всех остальных.

К примеру, повышение или понижение основной ставки рефинансирования влечёт за собой колебание ставок по депозитным и кредитным операциям кредитных учреждений, а также вносит свои корректизы в изменении денежной системы. Другим примером может служить стабилизация национального валютного курса по отношению к мировым валютам. Регулятор, посредством рычагов воздействия, вполне может корректировать курс путём реализации валютных интервенций, которые неизбежно влекут за собой изменения как на валютном, так и на денежно-кредитном и товарных рынках. Как правило, резких колебаний ЦБ РФ не проводит ввиду того, что такие манипуляции неизбежно повлекут за собой разгон инфляции, а опустить цены даже при стабилизации курса, как правило, не представляется возможным. Представленный механизм совершенствования финансового регулирования направлен на интеграцию усилий бюджетов различных уровней с учетом максимальной активизации эндогенных факторов территориального развития. Синергия проявляется в том, что федеральный центр в результате практической реализации данной модели получит дополнительные экономические выгоды за счет повышения собираемости налогов и оптимизации расходной части, а также выполнение всех социальных гарантий. Территории, в свою очередь, будут активнее развивать внутренний потенциал для привлечения дополнительных финансовых вливаний. В итоге, наиболее действенным мотивационным фактором территориального развития является конкурентная борьба за дополнительное государственное финансирование.

Перечисленные выше проблемы являются следствием низкой финансовой обеспеченности территорий и неэффективной системы распределения финансовых средств по бюджетной вертикали. Первоначально распределение бюджетных средств между федеральным центром и регионами происходило равномерно, как по доходам, так и по расходам. Однако, начиная с 2001 года возникла тенденция к усилению роли федерального бюджета в части доходов, одновременно произошло сокращение доли региональных бюджетов при увеличении количества обязательств (нефинансируемых мандатов), исполнение которых не подкреплено соответствующими финансовыми ресурсами (таблица 1).

Таблица 1 – Распределение доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы РФ за 1992-2025 гг., %

Годы	Распределение доходов			Распределение расходов		
	Федеральный бюджет	Региональные бюджеты	Местные бюджеты	Федеральный бюджет	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
1992	56,0	16,4	27,6	66,0	11,5	28,5

1993	42,0	34,2	23,8	59,7	10,9	29,4
1994	46,1	29,2	24,7	61,3	10,1	28,6
1995	51,8	24,8	23,4	56,6	12,8	30,6
1996	46,2	29,4	24,4	54,6	13,4	32,0
1997	42,5	36,1	21,4	51,9	18,1	38,0
1998	43,4	29,4	27,2	50,6	10,7	38,7
1999	50,8	23,0	26,2	50,1	10,4	39,5
2000	51,5	15,6	25,8	50,3	10,1	39,6
2001	52,2	22,0	25,8	48,8	11,1	40,1
2002	59,4	16,8	23,8	43,8	21,8	34,4
2003	58,8	17,1	24,1	44,9	24,3	30,8
2004	59,9	27,8	12,3	43,9	30,9	25,2
2005	63,1	16,7	20,2	45,2	24,0	30,8
2006	62,3	17,6	20,1	44,6	27,0	28,4
2007	61,7	19,4	18,9	45,1	27,4	27,5
2008	59,9	21,9	18,2	48,4	25,3	26,3
2009	55,3	26,7	18,0	60,7	14,9	24,4
2010	56,0	27,2	16,8	62,4	13,0	24,6
2011	59,8	22,3	17,9	61,5	15,9	22,6
2012	58,7	22,9	18,4	61,7	18,3	20,0
2013	58,9	23,0	18,1	60,0	25,0	15,0
2014	59,4	21,6	19,0	59,2	24,0	16,8
2015	60,4	21,0	18,6	58,4	22,7	18,9
2016	61,0	22,0	17,0	59,2	23,7	17,1
2017	58,4	24,3	17,3	60,3	24,0	16,3
2018	60,1	23,0	16,9	58,0	26,0	16,0
2019	59,0	24,0	17,0	56,2	26,0	17,8
2020	58,2	25,1	16,7	54,1	26,3	19,6
2021	57,8	25,5	16,7	53,0	27,0	20,0
2022	57,5	25,8	16,7	52,5	27,5	20,0
2023	57,0	26,0	17,0	51,5	28,0	20,5
2024	56,5	26,5	17,0	51,0	28,5	20,5
2025	56,0	27,0	17,0	50,5	29,0	20,5

Источник: [6]

Вопрос о децентрализации публичной власти, включая сферу налоговых отношений, регулярно поднимается руководством Российской Федерации и находит свое выражение в официальных документах. Некоторые эксперты утверждают, что причиной концентрации финансовых ресурсов на федеральном уровне служат значительные различия в социально-экономическом положении российских регионов. Чтобы устранить подобные диспропорции, вводится сложная система межбюджетных трансфертов, призванная сглаживать имеющиеся различия.

Многие исследователи считают политику федеральных трансфертов успешной, утверждая, что предоставление финансовой помощи не ослабляет усилия регионов по сбору налогов, а наоборот, стимулирует увеличение расходов менее благополучных регионов и дополнительное финансирование общественных услуг [3; 4; 5]. Тем не менее мы не согласны с данным мнением. Наш анализ показывает обратное: регионы, чья доходная база более чем наполовину состоит из межбюджетных трансфертов, демонстрируют худшую собираемость налогов. Примером могут служить Республика Калмыкия и Республика Северная Осетия-Алания, где в 2024 году задолженность достигла более 65%, а доля собственных доходов составляла всего около 40% от общих доходов бюджета [7].

Анализируя влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субфедеральных органов власти, директор Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов РФ Ерошкина Л.А. приходит к выводу о необходимости нахождения оптимального баланса между поддержкой регионов с низким уровнем регионального налогового потенциала и «проблемных» регионов с высоким уровнем государственного долга и стимулированием собственных усилий по экономическому развитию других субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, по мнению Ерошкиной Л.А., никакая финансовая помощь не будет способствовать сбалансированности субфедеральных бюджетов, пока будут увеличиваться решениями федерального центра расходные обязательства регионов РФ [2].

Можно заключить, что в России не соблюдаются базовые принципы налогового федерализма. Согласно этим принципам, местные власти должны устанавливать оптимальный уровень налогообложения, соответствующий нуждам населения в общественных услугах. Однако, субнациональные органы власти ограничены в полномочиях и могут лишь регулировать ставки налогов в определенных законом границах и предоставлять налоговые льготы. Федеральный центр устанавливает минимальный стандарт бюджетных услуг, который субъекты обязаны обеспечивать независимо от величины собственных налоговых доходов. Это осложняет положение регионов с ограниченными возможностями сбора налогов, вынужденных просить дополнительную помощь у федерального правительства. Такая неэффективная бюджетно-налоговая политика привела к значительной дифференциации между субъектами Федерации. Данные за 2024 год показывают резкое увеличение разрыва между самыми богатыми и беднейшими регионами. Текущие методы распределения федеральных трансфертов поддерживают зависимость экономически слабых регионов от центрального бюджета, что не стимулирует их дальнейшее развитие. Мы полагаем, что решить данное противоречие возможно, оказывая длительную финансовую помощь, предназначенную для создания структурных сдвигов в экономиках регионов и укрепления их налогового потенциала.

Рассматривая ключевые проблемы Республики Дагестан, как одного из проблемных регионов в части финансового самообеспечения, можно выделить некоторые аспекты:

1. Высокая зависимость от федеральной поддержки. Республика Дагестан продолжает оставаться зависимым от средств федерального бюджета. В 2026 году ожидается, что около 71% бюджета будут составлять межбюджетные трансферты, а общая зависимость от федерального центра с учетом отчислений от федеральных налогов превысит 90%. Эта ситуация препятствует переходу от социальной направленности бюджета к инновационному развитию. Для решения этой проблемы необходима смена парадигмы бюджетной политики с пассивного распределения на активное стимулирование инвестиционных инициатив.

2. Отсутствие связи бюджета с экономическим ростом. Несмотря на ожидаемый рост валового регионального продукта (ВРП) примерно на 3,4–4,1% ежегодно, налоговые поступления остаются слабыми. Налог на доходы физических лиц, судя по проекту бюджета, начнет расти лишь с 2027 года, а налог на прибыль предприятий снизится почти на 20%. Подобная ситуация свидетельствует о недостаточном участии реального сектора экономики в формировании доходов бюджета.

3. Применяются устаревшие нормативы распределения акцизов, не учитывающие ВРП на душу населения и реальное участие муниципалитетов в транспортном обороте. В частности, Хунзахский район – 5,38%, Махачкала – 6,98%. Хотя свыше 70% ГСМ потребляется в столице и прилегающих районах.

4. Регион слабо вовлечен в финансирование грантовых проектов. Объем долевого финансирования, в частности, Российского научного фонда остается на весьма низком уровне, что не позволяет проводить серьезные научные исследования и обеспечить поддержку ученых. Следовало бы также увеличить количество и объем финансирование грантов Главы Республики Дагестан.

5. В представленном проекте республиканского бюджета наблюдается дисбаланс в распределении бюджетных ассигнований по целевым статьям, государственным программам Республики Дагестан (приложение 6 проекта бюджета). Требуют дополнительной аргументации объемы финансирования государственных программ с учетом приоритетов социально-экономического развития Республики Дагестан. К примеру, такая важная программа, связанная с обеспечением устойчивого развития горных территорий Республики Дагестан, будет обеспечена финансированием в 75 млн. руб.

6. Недостаточно учтены последствия налоговой реформы. Реформа налоговой системы, начатая в 2025 году, предполагает введение полноценной прогрессивной шкалы НДФЛ и повышение налога на прибыль организаций. Эти нововведения существенно повлияют на доходную базу бюджета региона, поскольку налоги на прибыль и доходы физлиц составляют значительную долю налоговых поступлений. Однако проект бюджета недостаточно отражает этот аспект.

7. Преобладание текущих расходов. Большая часть расходов бюджета приходится на оплату труда чиновников, социальные выплаты и обслуживание долгов. Инвестиционные и экономические мероприятия заметно уступают по объему текущим расходам. Так, расходы на общегосударственные нужды выросли на 13,5%, а на образование – на 14%, причем основное внимание уделяется повышению зарплаты, а не улучшению образовательных учреждений.

8. Судя по представленному проекту бюджета, на 2027 год планируется составление профицитного бюджета республики в сумме 2,1 млрд. рублей. При этом в 2026 г. профицит формируется за счёт однократного дохода от размещения временно свободных средств на едином казначейском счете +6,97 млрд руб. (рост в 5,5 раз! А в 2027 г. – только 0,74 млрд. руб. В условиях непростой ситуации в экономике России выполнение профицитного бюджета является сложной задачей. Во-первых, выше 70% доходной части бюджета региона формируется за счет средств федерального бюджета и говорить тут о профицитном бюджете преждевременно. Основной целью проводимой бюджетно-налоговой политики должно стать достижение сбалансированного бюджета. Если доходы превышают расходы, часть денег изымается из экономики, а это значит, что темпы роста постепенно замедляются: денег становится меньше – конкуренция за них уменьшается. Профицитное положение госбюджета часто говорит о неэффективном распоряжении бюджетными средствами. Получается, что они бездумно накапливают денежные запасы вместо того, чтобы разумно стимулировать отдельные секторы экономики или улучшать инфраструктуру государства. Необходимость оптимизации аппарата госуправления. Важно сократить численность дублирующих органов исполнительной власти, направив высвобожденные ресурсы на развитие экономики и улучшение оплаты труда работников бюджетной сферы.

Выводы

В целях повышения финансовой самостоятельности регионов и муниципальных образований, важно разработать меры, направленные на стимулирование роста их налогового потенциала. Субъекты и муниципалитеты должны располагать необходимыми финансовыми ресурсами для полноценного выполнения возложенных на них функций и задач. Укрепление финансовой основы территорий приведет к установлению субсидиарного принципа в федеративных отношениях, согласно которому каждая расходная обязанность будет закреплена за соответствующим уровнем власти, способным ее реализовать. Такой подход позволит уменьшить количество перекрестных потоков денежных средств между различными уровнями бюджетной системы Российской Федерации и снизить объемы финансовой помощи, предоставляемой территориям. Следовательно, региональные и муниципальные бюджеты станут важной опорой национальной бюджетной системы.

Для улучшения ситуации в Республике Дагестан рекомендуется предпринять следующие шаги: пересмотреть принципы межбюджетных отношений, перейти от простой передачи дотаций к созданию стимулов для инвестиций и экономического роста; обновить методику распределения акцизов, учесть реальную потребность регионов в доходах от топливных акцизов; устранить дисбалансы в структуре расходов бюджета, уделяя большее внимание инфраструктурным и инвестиционным проектам; оптимизировать структуру расходов, сократив излишнюю бюрократию и перенаправляя сэкономленные средства на перспективные проекты и инициативы.

Список источников

1. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2026 год и плановый период 2027 и 2028 годов.
2. Ерошкина Л.А. Основная цель – повысить эффективность межбюджетного регулирования // Финансы. №8 2017 г. С. 3-9.
3. Смылова О.Ю. Сбалансированное пространственное развитие территорий России: проблемы и пути решения. В сборнике: Проблемы устойчивости развития социально-экономических систем. Материалы Международной научно-практической конференции. Тамбов, 2024. С. 342-348.
4. Хагуров М.Р. Комплексное развитие территорий на основе принципов сбалансированной региональной экономической политики // Вестник Академии знаний. 2024. № 1 (60). С. 328-333.
5. Фаттахов Р.В., Низамутдинов М.М., Иванов П.А. Проблемы обеспечения сбалансированного социально-экономического развития регионов в условиях санкций // Финансы: теория и практика. 2025. Т. 29. № 2. С. 166-180.
6. Официальный сайт Министерства финансов РФ. – URL: <http://www.minfin.ru>.
7. Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. – URL: <https://www.nalog.ru>.

Сведения об авторе

Сулайманов Магомед Магомедович, к.э.н., Дагестанский государственный университет
Information about the author

Suleymanov Magomed Magomedovich, PhD in Economics, Dagestan State University