

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СУВЕРЕНИТЕТ РЕГИОНОВ: ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

Михаил Геннадьевич Полозков^а

Марианна Станиславовна Ишина^а

Максим Дмитриевич Зуев^а

DOI: 10.22394/2070-8378-2024-26-1-33-43

^а Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Аннотация: Современная социально-экономическая ситуация, характерная для нашей страны, на первый план выдвигает вопросы, связанные с поддержанием суверенных основ для ее функционирования. Особую значимость в этих условиях приобретают проблемы обеспечения экономического суверенитета регионов – субъектов РФ – как элементов целостной экономической, народнохозяйственной системы. В статье представлено последовательное рассмотрение вопросов, касающихся теоретического обоснования понятий суверенитета в целом, правового и экономического его содержания в рамках региональных составляющих. Дано авторское определение понятия «регион», проанализированы факторы, влияющие на формирование положительных трендов в развитии экономического суверенитета субъектов РФ.

Ключевые слова: суверенитет, экономический суверенитет, регион, региональные бюджеты, финансовая самодостаточность, налоги, налоговые расходы, межбюджетные трансферты

Дата поступления статьи в редакцию: 12 февраля 2024 года.

ECONOMIC SOVEREIGNTY OF REGIONS: VECTORS FOR DEVELOPMENT

RESEARCH ARTICLE

Mikhail G. Polozkov^a

Marianna S. Ishina^a

Maxim D. Zuev^a

^a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Abstract: The current state of Russia's economy raises questions regarding maintaining the sovereign foundations required for the state's functioning. In these circumstances, it becomes particularly important to address the issues of guaranteeing the economic sovereignty of regions, which are constituent entities of the Russian Federation, as essential components of the national economy. Within the framework of regional components, the article provides a coherent analysis of issues about the theoretical justification of concepts of sovereignty generally, as well as their legal and economic content. The authors provide a personal interpretation of the term «region» and examine the variables impacting the emergence of favorable patterns in advancing economic independence among the subjects of the Russian Federation.

Keywords: sovereignty, economic sovereignty, region, regional budgets, financial self-sufficiency, taxes, tax expenditures, inter-budget transfers

Received: February 12, 2024.

Введение

Современные геополитические и социально-экономические вызовы определили необходимость серьезного переосмысления направлений дальнейшего развития национальной экономики, построения системы взаимосвязей между субъектами Российской Федерации для формирования соответствующей ресурсной базы обеспечения развития процесса экономической суверенизации. Целью настоящей работы является рассмотрение факторов развития экономического суверенитета регионов как векторов общего усиления суверенной национальной экономики. Под «факторами» в статье понимается совокупность различных по содержанию условий и ресурсов, способствующих социально-экономическому развитию регионов. Для проведения детального анализа были выбраны субъекты РФ, входящие в состав Дальневосточного федерального округа, как регионы, усилению финансово-экономических позиций которых в последние годы уделяется особое внимание. Методологической базой для проведения исследования послужили научные публикации в области региональной экономики и финансов, при написании статьи использованы методы сравнительного анализа и синтеза, статистических группировок.

Теоретические подходы к характеристикам суверенитета

Исследуя вопрос о суверенной экономике, отметим, что он является производным от общего понятия «суверенитет», которое в большей степени включает в себя правовой, нежели экономический, смысл, и такое понимание затрудняет определение. Официальными документами понятие «суверенитет» четко не определяется. В связи с этим рассмотрим имеющиеся подходы к определению данного понятия, опираясь на труды правоведов.

Суверенитет – «это присущее государству верховенство на своей территории и независимость в международных делах» [Ушаков, 1997. С. 11]. Некоторые авторы, занимающиеся проблемами определения суверенитета, отмечают, что государственный суверенитет выражается в верховенстве государства в вопросах территориальной независимости и в международных отношениях [Матузов, Малько, 1997. С. 32]. Еще одно, более расширенное, понимание суверенитета, но схожее с предыдущим [Корнев, Королева, 2022. С. 92]: «суверенитет по меньшей мере явление сложное, комплексное. В нем выделяют три составляющих – государственный, национальный и народный суверенитет». Но акцентируется внимание прежде всего на верховенстве государственной власти, и, как отмечают авторы, это и представляет основу суверенитета. В рамках правового поля рядом авторов [Основы российской государственности...,

2023. С. 269] вводится и понятие «суверенность как самостоятельное определение вектора общественного развития, уважение к государственной независимости, поддерживающей единство общества и правопорядок, основанный на законности».

Добавим, что в составе сложного механизма суверенитета обозначены его составляющие. Существенным является, что авторы приведенных выше и некоторых других определений справедливо отмечают, что при детализации зачастую из вида упускается экономическая составляющая суверенитета [Корнев, Королева, 2022. С. 97], в то время как политически и экономически суверенным (в смысле независимости) государство может являться в том случае, когда у страны имеются потенциальные возможности для производства всего объема и номенклатуры продукции, которая удовлетворяет внутренний спрос.

Но суверенная независимость не является чем-то абсолютизированным, имеющим автократический характер. О таком подходе говорил В.В. Путин на 13-м инвестиционном форуме «Россия зовет!» в ноябре 2021 года, отвечая на вопрос корреспондента: «Вы сказали о том, что мы создали экономическую крепость. Если так говорят – хорошо, но мы не стремимся создавать крепостей и жить за крепостными стенами. Мы просто повышаем уровень своего суверенитета, в том числе экономического, и мы к этому, конечно, будем стремиться дальше. Но мы будем также добиваться этого в том числе и за счет нашей кооперации, сотрудничества с нашими партнерами во всем мире – там, где они этого хотят»¹.

Упомянув экономический суверенитет, коснемся имеющихся определений самого этого понятия, производного от общего понятия суверенитета. Оно несет в себе все его основные принципиальные признаки и черты.

В качестве примера приведем следующее мнение [Догадайло, 2018. С. 182] об открываемых этим суверенитетом важных для страны возможностях в стратегических и тактических действиях: «1) возможность Российской Федерации определять направления своей экономической политики и одновременно способность осуществлять ее; 2) независимость Российской Федерации в экономической сфере; 3) экономическая самодостаточность и экономическая безопасность Российской Федерации; 4) сбалансированность экономических интересов Российской Федерации с экономическими интересами других государств; 5) в необходимой мере контроль Российской Федерации за всеми своими экономическими ресурсами». При этом отмечается, что имен-

1 Стенограмма выступления В.В. Путина на форуме «Россия зовет!». <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/speeches/67241>

но финансовая самостоятельность РФ представляет собой базовое условие достижения экономической суверенности национальной экономики и форму реализации суверенитета.

Рассматривая содержание понятия «экономический суверенитет», один из авторов [Матаев, 2013. С. 19–22] отмечает: «Экономический суверенитет как понятие обладает следующими критериями: национальные отношения собственности; самостоятельное распоряжение национальными ресурсами; самостоятельное принятие управленческих решений в экономике; самостоятельное проведение национальной экономической политики; самостоятельное осуществление регулирования рынков».

Обращаясь к официальным источникам, приведем содержащийся в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года² директивный характер определения этого понятия: «экономический суверенитет Российской Федерации – объективно существующая независимость государства в проведении внутренней и внешней экономической политики с учетом международных обязательств».

Таким образом, экономический суверенитет, его сущность, открывающая ряд возможностей для государств в проведении независимой экономической политики, может быть выражена определенными количественно-качественными критериями. Нарушения этой критериальности на разных уровнях экономики может привести к разного рода негативным последствиям для государства.

Так, негативным примером упрощенного понимания суверенитета, игнорирования и выхолащивания ряда его критериальных характеристик может служить этап развития российской экономики, связанный с переходом от «командно-бюрократической системы управления экономикой к рыночной». Увлечение в период перехода к рынку части политической и экономической элиты страны западными образцами построения экономики, особенно в области глобализации, размыкания национальных рамок хозяйствования без учета национальных особенностей и интересов, привело к значительному урону в разных областях суверенитета как такового, особенно в производственно-хозяйственной деятельности на макро- и мезоуровне. Экономика во многом вышла из-под контроля государства – целыми комплексами видов деятельности она перешла в реальное корпоративное управление зарубежного капитала. Одним из факторов этого стало поощряемое через различные формы и методы чрезмерно активное междуна-

родное «вторжение» в российскую экономику (хотя и с оговорками) мощных зарубежных инвесторов и кредиторов на разных уровнях организации и без достаточного учета возможных негативных последствий. Об их пользе говорилось даже в солидных учебниках [Национальная экономика, 2017. С. 358–359]. Это привело к деформации сложившегося национального построения производственно-хозяйственной базы, финансовой и бюджетной системы и отношений, бывших достаточно устойчивыми даже во время разрушительной Великой Отечественной войны, и далее – к громадным финансовым потерям, не говоря о материальных, социальных и моральных.

О последствиях подобного фронтального вторжения и его негативного влияния на подрыв экономического (а далее – и политического) суверенитета свидетельствуют и имеющиеся на эту тему научные публикации. Процитируем одну из них: «Созданная в перестроечной России односистемная вольная экономика изначально создавалась как несuverенная составная часть мировой экономики, находящаяся на самых нижних сырьевых этажах мирового разделения труда. Тем самым, перейдя к односистемной вольной, но несuverенной экономике, Россия потеряла всякую возможность к собственному экономическому бытию и развитию в соответствии со своими национальными интересами. А без такого развития невозможен и долговременный политический суверенитет. Обретение экономического суверенитета стало жизненно необходимым в текущих условиях необыкновенно возросшего внешнего давления на Россию в целях передачи ее разведанных и еще неисчерпанных природных ресурсов под контроль панамериканского геополитического и геоэкономического мира» [Захаров, 2021. С. 1623–1652].

В связи с этим нельзя не признать, что в силу самой природы рыночного глобализма в современных условиях основные риски десuverенизации связаны с тем фактом, что легализуются формы эксплуатации национального потенциала экономически менее развитых, зависимых стран в пользу выгодополучателя через механизмы глобальных институциональных ловушек (внешние займы, обеспечиваемые такими организациями, как Международный валютный фонд, Всемирный банк, Международный банк реконструкции и развития и т.п.).

Ограничиваясь рассмотрением показанных подходов и точек зрения по поводу суверенитета и его экономической составляющей, отметим опорные моменты факторов суверенитета в целом и экономического в особенности. Системообразующим фактором является принцип независимости государства как субъекта суверенитета в своих действиях по поводу национальной экономики. Это правовое обстоятельство является одной из основ самой экономической

2 Указ Президента РФ от 2 июля 2021 года № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». <http://pravo.gov.ru>

независимости национальной экономики от действия негативных внешних факторов (а именно – реальной независимости). Но при этом такая реальная независимость экономики базируется главным образом на ее самодостаточности, во многом обеспечивающей одновременно национальную безопасность государства и саму его экономику, вытекающие из этой возможности их устойчивого развития.

Суверенитет, как система, в конкретных проявлениях имеет достаточную динамичность по структуре и по своим компонентам и элементам, включая экономику, производственно-хозяйственную, финансово-бюджетную составляющие. То есть суверенитет и его критерии – это основа, которая в реальной жизни не является догмой и имеет некоторую вариативность. Отметим сразу, что регионы страны имеют достаточно свободы в принятии решений в производственной, хозяйственной, финансовой сферах. К тому же, государство последовательно усиливает это пространство путем передачи регионам межбюджетных трансфертов в форме нецелевой и целевой финансовой помощи, включая финансирование через субвенции ряда передаваемых полномочий. Задача состоит в оценке оптимального уровня реализации этих критериев в целом и в конкретных регионах.

Совокупность содержания и форм проявления суверенитета обуславливает изменения построения экономики в целом как системы. Эти изменения оказывают влияние практически на все компоненты и элементы системы, в том числе на региональные составляющие, и приводят к трансформации в правовых, экономических и иных содержательных, организационных, коммуникационных характеристиках. Исходными предпосылками для трансформации становятся не только статус и государственные обязательства суверенитета, но и прежде всего необходимость приведения национальной экономики и ее государственного ядра (во всех аспектах) к иному виду, к решению задач, возникающих в новых условиях в целях укрепления независимости.

Переходя к предметному рассмотрению необходимых изменений в регионах для укрепления суверенизации экономики страны, уточним с этих позиций основные составляющие понятия «регион». В научной литературе имеется большое количество его трактовок. Это обусловлено сложной, многофункциональной структурой любого региона, его элементов, в разной мере интегрально связанных между собой в различных композициях, но все же поддающихся определению, выделению и формализации. Прежде всего, это функции политические (государственность, право), хозяйственные (производство, строительство, торговля и проч.), экономические (финансы, бюджет, налоги), социальные и демографические (поддержка и развитие населе-

ния, его жизнеобеспечение). Перечисленные направления, в свою очередь, образуют ряд более мелких функций предметного характера с собственной спецификой. При этом такие признаки региона (и основных его функций), как целостность (территориальная и функциональная); иерархичность (как составная часть элемента системы более высокого порядка) и некоторые другие, сохраняются.

Разные композиции отдельных функций региона, их назначение, иные признаки конкретного региона при их трактовке ведут либо к обобщенным формулировкам, либо к различиям в понимании региона. Целостного, интегрированного понимания этих трактовок, по существу, не имеется: они построены именно на осмыслении и обобщении ряда функций, признаков, критериев и других характеристик, присущих региону.

О разбросе содержания этих трактовок свидетельствуют выборочно приведенные ниже цитаты. «Регион является частью страны, которая имеет отличия от других определенной совокупностью естественных и (или) исторически сложившихся относительно устойчивых экономико-географических и иных особенностей, нередко соответствующих особенностям национального состава населения» [Большой энциклопедический словарь, 1993. С. 607]. «Территория (акватория часто очень значительная по своим размерам, не обязательно являющаяся таксономической единицей в какой-либо системе территориального членения...)» [Новый энциклопедический словарь, 2001. С. 1013].

Остановимся на формулировках понятия региона рядом ученых и специалистов. Регион определялся как «форма крупной территории страны с более или менее однородными природными условиями и главным образом характерной направленностью развития производительных сил на основе сочетания комплекса природных ресурсов соответствующей сложившейся и перспективной социальной инфраструктурой» [Некрасов, 1978. С. 275].

«Регион – социально-экономическое понятие, включающее в себя понятие “территория”, на которое напластывается система социально-экономических отношений: здесь выступает субъект планирования и управления, распоряжающийся ресурсами, вступающий в экономические отношения с народным хозяйством, отраслями...» [Шаталин, 1982. С. 346]. Это, можно сказать, академическое определение региона, присущее периоду «развитого» социализма.

Имеется и следующее определение: «Регионом является определенная территория, отличающаяся от других территорий по ряду признаков и обладающая некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов» [Государственно-территориальное устройство..., 2003. С. 200].

И еще одно, близкое к контексту нашего материала мнение, которое сформировано в результате обобщения и систематизации существующих в научной экономической литературе подходов к определению «региона». Понятие «регион» трактуется как специфическая территориально-экономическая целостность, имеющая административно-хозяйственные границы, которые определяются его географическим положением и характеризуются общностью природно-ресурсного, экономического и других видов потенциала, и его элементы взаимодействуют между собой в процессе общественного воспроизводства [Добролежа, 2011. С. 37].

Приведенный ряд определений показывает, что развитие понимания региона шло во многом от преимущественно территориально-природного, ресурсного к социально-экономическому, многоплановому, многофакторному.

Учитывая все изложенное, предложим авторское понимание региона, принимая во внимание некоторую его двойственность, прежде всего правовую и экономическую.

Под «регионом» понимается территориально-экономическое образование со сложной по показателям индивидуального характера правовой, социальной и экономической структурой, не обладающее цельной гомогенностью, имеющее фиксированные географические и административные границы и в их рамках выраженную системно-ориентированную общность различных видов собственных и привлекаемых ресурсов.

Уровень экономической целостности региона во многом зависит от завершенности протекающих в нем воспроизводственных процессов, результаты которых формируют демографическую, производственную (хозяйственную, технологическую), экономическую, финансовую, бюджетную базу региона, являющуюся, в свою очередь, основой формирования результирующего показателя экономической деятельности региона – валового регионального продукта (ВРП). Отмеченными признаками, хотя и с разной полнотой, обладают субъекты Российской Федерации, к которым мы относим понятие «регион».

Рассмотрим далее, насколько должна (и возможна ли) реакция экономики регионов на изменяющиеся условия функционирования национальной экономики в качестве суверенной, независимой национальной системы хозяйствования.

Прежде всего, необходимо отметить, что к настоящему времени практически все субъекты РФ имеют собственные стратегии социально-экономического развития, но позиции стратегий и задач развития региональных экономик не нашли пока еще четкого, акцентированного отражения в документах,

определяющих стратегию, пути и задачи развития российской экономики, особенно в условиях ее суверенизации.

Это еще более усложняет задачи оценки и возможные реакции региональных экономик в целом на изменения в функционировании национальной экономики и каждой из них – с учетом их региональной специфики. За исходные посылы решения задач прием положения, содержащиеся в документах стратегического характера последних лет³, где определены задачи выработки и реализации на федеральном, региональном, отраслевом и корпоративном уровнях согласованной политики, обеспечивающей переход российской экономики на новую технологическую основу. Рамочными «коридорами» и одновременно одним из механизмов таких согласований в сфере экономики могут являться общие принципы и пути суверенизации. Имея системообразующий для экономики характер, они могут быть транслированы на всю совокупность региональных экономик (как в целостности, так и в ее предметном разрезе).

К этим принципам (позициям) относятся: независимость, самодостаточность, безопасность, устойчивость. Речь не идет об абсолютизации их реализации, особенно в части независимости и самодостаточности: для каждого региона они целесообразны в различной мере. Как неотъемлемый составной элемент системы национальной экономики, регион должен иметь именно такое «ядро», обеспечивающее различные процессы его восходящего развития, усиления как элемента системы бытия нации. К тому же нужно отметить, что в реальной жизни ряд аспектов указанных принципов в разной мере в регионах уже реализован. Но именно эта разница и политически, и экономически приводит к противоречиям и конфликтным ситуациям, снижению активности самих регионов, их органов управления, субъектов хозяйствования, самого населения в участии в жизни регионов, их развитии. Преодолеть эти негативные особенности, возможно, позволит предлагаемое акцентирование внимания на реализации отмеченных принципов и путей формирования экономического суверенитета, целесообразных и по форме, и по содержанию для каждого конкретного региона.

В этот процесс органически могут быть включены и такие комплексы уже проводимых мероприятий, как импортозамещение (представляющее собой, по существу, фактор экономического суверенитета, которое должно стать постоянной нормой экономики страны); иные, более конкретные, мероприятия по решению разного рода научно-технических и

3 Указ Президента РФ от 2 июля 2021 года № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». <http://pravo.gov.ru>

технологически-инновационных проблем, развитию форвардных производств, направлений социальной сферы.

Обратимся теперь к рассмотрению задач совершенствования важнейшего элемента, фактора экономики – ее финансового блока, поскольку самодостаточность и одна из ее характеристик – финансовая самодостаточность – представляет важное условие для достижения экономического суверенитета.

В материалах заседаний Совета по стратегическому развитию и национальным проектам⁴ одной из задач (обозначенной в качестве третьей) определено обеспечение финансового суверенитета страны. В региональном аспекте значимость этого требования имеет свое непосредственное выражение и реализацию в виде финансово-экономического комплекса, включающего различные детали финансового механизма: налоговый, бюджетный, кредитный и др.

Обращаясь к стратегическим установкам по развитию экономики, приведем еще одно из положений, содержащихся в выступлении Президента РФ В.В. Путина: «Стремление руководителей субъектов Федерации сделать свой регион успешным и самодостаточным должно и будет всемерно поощряться. Мы поддержим тех, кто берет на себя ответственность и запускает проекты созидания. Убежден, что большой потенциал есть у каждого региона России». И далее идет поручение Правительству «представить предложения по обеспечению долгосрочной устойчивости региональных и муниципальных финансов, повышению самостоятельности регионов»⁵. Заметим, что в увязке с финансовой устойчивостью определен курс на повышение самостоятельности регионов, важным условием достижения которой является вовлечение в эффективное использование финансовых ресурсов.

Еще одно важное положение: финансовая самодостаточность экономики региона основывается на наличии у него финансовых ресурсов в объемах, позволяющих обеспечивать ими весь региональный комплекс. Но такое состояние региональных финансов возможно больше теоретически, чем на практике. При этом важна тенденция активного развития финансовых ресурсов за счет соответствующего укрепления и расширения экономической базы воспроизводства финансов, в том числе и с учетом рассмотренных ранее основных критериев экономического суверенитета в приложении к специфике региона.

Остановимся на анализе и оценке одного из основных источников формирования финансовых ресурсов региона – бюджета субъектов РФ. Отметим при этом, что значимость и необходимость формирования потенциала финансовых ресурсов частно-корпоративного характера авторами не отрицается. (Формирование, распределение и использование финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов, домохозяйств требует проведения отдельного научного исследования, анализа и обобщения, поэтому в этой статье мы не будем поднимать этот пласт вопросов).

Факторы экономической суверенизации регионов

Говоря о суверенизации регионов, их экономической составляющей и – более конкретно – о финансово-бюджетной, необходимо принимать во внимание действующий механизм налоговой системы, который выстроен по принципу налоговой суверенизации и является основой фискально-бюджетных отношений между федеральным центром и регионами. Основная масса и объем налоговых поступлений формируется на уровне федерального бюджета. В бюджеты субъектов помимо региональных налогов в порядке распределения поступают федеральные налоги, закрепленные полностью или частично за региональным бюджетом на постоянной основе, и налоги по специальным режимам налогообложения. Порядок распределения налогов определен федеральным законодательством (Бюджетным кодексом Российской Федерации, ежегодно утверждаемыми федеральными законами о федеральном бюджете). Основную долю в налоговых и неналоговых доходах региональных бюджетов составляют поступления от федеральных налогов, в основном от налога на прибыль, налога на доходы физических лиц, акцизов, налога на добычу полезных ископаемых, сборов за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов. Иллюстрируя это положение, приведем данные по выбранным нами для анализа субъектам РФ (**таблица 1**).

Как видно из примеров, приведенных в таблице 1, доля федеральных налогов в налоговых и неналоговых доходах региональных бюджетов является стабильно высокой в ряде регионов (Амурская область, Забайкальский край, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Сахалинская область, Хабаровский край), что, с одной стороны, свидетельствует о наращивании экономического потенциала регионов, создании условий для усиления их позиций по экономической суверенизации, но с другой – показывает, что еще имеются потенциал для развития налоговой базы по региональным налогам, резервы роста по увеличению неналоговых поступлений в полной мере не задействованы.

4 Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. 15 декабря 2022 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70086>

5 Послание Президента РФ Федеральному Собранию. 21 апреля 2021 года. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46794>

Таблица 1. Динамика доли налоговых доходов от федеральных налогов в общем объеме налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ (%)

Table 1. The dynamics of the share of tax revenues from federal taxes in the total volume of tax and non-tax revenues of the Russian Federation subjects' budgets in the Far Eastern Federal District (in %)

Субъекты РФ	Доля налоговых доходов от федеральных налогов в общем объеме налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов				
	2018	2019	2020	2021	2022
Амурская область	68,0	72,0	69,0	72,0	74,0
Еврейская автономная область	65,0	64,0	62,0	60,0	62,0
Забайкальский край	74,0	79,0	79,0	80,0	79,0
Камчатский край	83,0	83,0	82,0	82,0	79,0
Магаданская область	84,0	84,0	85,0	84,0	80,0
Приморский край	75,0	76,0	75,0	80,0	75,0
Республика Бурятия	77,0	79,0	78,0	80,0	81,0
Республика Саха (Якутия)	69,0	71,0	73,0	64,0	81,0
Сахалинская область	58,0	68,0	76,0	58,0	73,0
Хабаровский край	72,0	76,0	80,0	76,0	76,0
Чукотский автономный округ	88,0	88,0	94,0	89,0	85,0

Источник: Рассчитано авторами на основе данных: <https://www.iminfin.ru/areas-of-analysis/budget/finansoviy-pasport-subjecta-rf/raskhody-sravnenie-po-regionam?territory=45000000>

Source: Calculated by the authors based on data from: <https://www.iminfin.ru/areas-of-analysis/budget/finansoviy-pasport-subjecta-rf/raskhody-sravnenie-po-regionam?territory=45000000>

Несколько иную картину мы получим, анализируя динамику удельного веса поступлений от федеральных налогов в общем объеме доходов региональных бюджетов (**таблица 2**).

Достаточно большой разброс в значениях этого показателя свидетельствует о наличии разнонаправленных процессов в источниках формирования доходов рассматриваемых бюджетов регионов, что не позволяет выявить четко определенную динамику тенденций анализируемых показателей. Неравномерность и некая скачкообразность связана с увеличением / уменьшением объемов трансфертов из федерального бюджета, прежде всего нецелевых. Здесь следует отметить, что нецелевые трансферты – дотации – в современной межбюджетной практике имеют определенную дифференциацию. Помимо дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности предоставляются стимулирующие дотации, которые зависят от результатов деятельности субъектов РФ. Так, в соответствии со ст. 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматриваются дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансирован-

Таблица 2. Динамика доли налоговых доходов от федеральных налогов в общем объеме доходов бюджетов субъектов РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ (%)

Table 2. The dynamics of the share of tax revenues from federal taxes in the total volume of the Russian Federation subjects' budget revenues in the Far Eastern Federal District (in %)

Субъекты РФ	Доля налоговых доходов от федеральных налогов в общем объеме доходов региональных бюджетов				
	2018	2019	2020	2021	2022
Амурская область	51,4	50,4	45,5	45,4	49,0
Еврейская автономная область	39,5	31,2	20,0	19,2	26,3
Забайкальский край	40,8	37,6	36,8	38,0	36,0
Камчатский край	24,4	25,5	21,8	23,5	23,5
Магаданская область	50,3	48,5	50,4	54,1	59,1
Приморский край	52,4	52,7	45,8	50,6	51,0
Республика Бурятия	34,3	30,5	29,1	29,4	32,5
Республика Саха (Якутия)	43,1	42,5	36,8	35,0	43,1
Сахалинская область	47,0	58,1	67,0	52,9	64,2
Хабаровский край	51,8	52,1	20,5	49,1	51,8
Чукотский автономный округ	29,6	21,7	38,3	33,6	30,6

Источник: Рассчитано авторами на основе данных: <https://www.iminfin.ru/areas-of-analysis/budget/finansoviy-pasport-subjecta-rf/raskhody-sravnenie-po-regionam?territory=45000000>

Source: Calculated by the authors based on data from: <https://www.iminfin.ru/areas-of-analysis/budget/finansoviy-pasport-subjecta-rf/raskhody-sravnenie-po-regionam?territory=45000000>

ности бюджетов субъектов РФ, включая поощрение достижения наилучших показателей по итогам оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов РФ. В число таких показателей включается и рост налогового потенциала, что стимулирует регионы развивать свою производственно-хозяйственную деятельность. Но если предоставление дотаций на выравнивание имеет четкий алгоритм расчета, то второй вид дотаций – на сбалансированность – не имеет достаточно обоснованного правового поля, решения по их выделению принимаются в ручном режиме. Пока эти дотации являются весьма незначительными в доходах бюджетов. Также финансовая помощь предоставляется через целевые трансферты на частичное (долевое – субсидии) или полное (субвенции) возмещение расходов региональных бюджетов при выполнении ими определенных общественно значимых задач, либо передаваемых с вышестоящего уровня власти полномочий.

Результатом этой практики (прежде всего, передача нецелевых трансфертов) является увеличение фискальной зависимости субъектов РФ от финансовой помощи центра. Дотации в определенной

Ритм экономики

Таблица 3. Динамика удельного веса дотаций в доходах бюджетов субъектов РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ (%)**Table 3. The dynamics of the share of subsidies in the Russian Federation subjects' budget revenues in the Far Eastern Federal District (%)**

Субъекты РФ	Удельный вес дотаций в доходах бюджетов субъектов РФ				
	2018	2019	2020	2021	2022
Амурская область	9,3	5,0	4,3	4,3	3,7
Еврейская автономная область	23,7	27,6	29,3	30,0	11,7
Забайкальский край	26,3	34,7	18,5	13,7	13,6
Камчатский край	55,5	47,0	46,8	41,5	42,5
Магаданская область	19,2	16,5	10,3	9,7	10,1
Приморский край	12,3	6,1	9,7	5,8	5,1
Республика Бурятия	36,8	29,3	33,8	23,6	21,0
Республика Саха (Якутия)	20,7	21,3	23,3	16,0	17,8
Сахалинская область	–	–	–	–	–
Хабаровский край	8,1	5,8	11,0	2,0	4,7
Чукотский автономный округ	29,0	22,0	48,8	26,0	26,9

Источник: Рассчитано авторами на основе данных: <https://www.iminfin.ru/areas-of-analysis/budget/finansoviy-pasport-subjecta-rf/raskhody-sravnenie-po-regionam?territory=45000000>

Source: Calculated by the authors based on data from: <https://www.iminfin.ru/areas-of-analysis/budget/finansoviy-pasport-subjecta-rf/raskhody-sravnenie-po-regionam?territory=45000000>

мере не только снижают ответственность региональных властей за принимаемые ими организационно-экономические решения, но и не оказывают мотивационного воздействия на изменение условий социально-экономического развития регионов, не способствуют повышению активности регионального менеджмента, мотивации к нахождению инновационных, конкурентных решений по развитию производственного потенциала и усилению экономического суверенитета.

С 2017 года в соответствии с одной из государственных программ⁶ Правительством Российской Федерации определен курс на уменьшение доли нецелевых трансфертов в общем их объеме. В субъектах Дальневосточного федерального округа с 2018 года происходит снижение удельного веса дотаций, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотации стимулирующего характера (таблица 3).

Как показывает проведенный нами анализ, за

6 Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для ответственного и эффективного управления региональными и муниципальными финансами». <http://government.ru/docs/all/106672/>

Таблица 4. Динамика уровня дотационности субъектов РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ (%)**Table 4. The dynamics of the level of subsidization of the Russian Federation constituent entities in the Far Eastern Federal District (%)**

Субъекты РФ	Уровень дотационности бюджетов субъектов РФ				
	2018	2019	2020	2021	2022
Амурская область	12,1	14,9	6,7	3,8	4,0
Еврейская автономная область	27,8	28,6	34,1	25,0	16,0
Забайкальский край	33,8	31,1	23,0	17,0	15,6
Камчатский край	56,1	48,8	49,2	44,0	43,5
Магаданская область	21,9	18,5	10,8	10,4	10,3
Приморский край	14,6	8,3	12,5	7,3	6,6
Республика Бурятия	40,3	32,6	34,0	30,0	24,5
Республика Саха (Якутия)	22,1	23,2	25,6	20,1	19,1
Сахалинская область	1,0	0,2	0,2	–	0,9
Хабаровский край	9,9	7,6	11,0	8,1	5,7
Чукотский автономный округ	29,6	23,0	25,0	27,6	28,1

Источник: Рассчитано авторами на основе данных: <https://www.iminfin.ru/areas-of-analysis/budget/finansoviy-pasport-subjecta-rf/raskhody-sravnenie-po-regionam?territory=45000000>

Source: Calculated by the authors based on data from: <https://www.iminfin.ru/areas-of-analysis/budget/finansoviy-pasport-subjecta-rf/raskhody-sravnenie-po-regionam?territory=45000000>

период с 2018 по 2022 год по всем субъектам складывается тенденция уменьшения уровня дотационности (исключение – Сахалинская область, но уровень дотационности в этом субъекте незначительный) (таблица 4).

Складывающаяся положительная тенденция, заключающаяся в уменьшении уровня дотационности субъектов, может в определенной мере свидетельствовать о преимущественном влиянии на формирование доходов бюджетов увеличивающегося налогового потенциала анализируемых субъектов, его более высоких темпах роста по сравнению с дотациями.

Отметим, что практика распределения федеральных налогов, наряду с механизмом распределения различных форм финансовой помощи из федерального бюджета, с одной стороны, отвечает принципам бюджетной децентрализации, обеспечивает условия для предоставления общественных благ на региональном уровне, способствует формированию бездефицитного бюджета и финансового обеспечения бюджетных и долговых обязательств субъектов, но с другой – ставит в достаточно жесткую зависимость регионы от правовых решений центра, на которые они не могут повлиять. В результате, не обладая достаточными, независимыми от центра источниками

доходов, регионы не имеют объективных условий для формирования самостоятельной, рациональной бюджетно-налоговой политики (хотя такие документы принимаются на региональном уровне, но носят скорее формальный характер) и испытывают существенные проблемы при определении сущностных характеристик и стратегии развития, хотя, как было отмечено выше, в настоящее время практически каждый из них имеет собственные сформированные стратегии.

Перечисленные выше положения усугубляются и теми обстоятельствами, что перманентно сложная экономическая ситуация, риски, связанные с ужесточением санкционного давления на национальную экономику, могут вызвать негативные изменения правового поля взаимоотношений между центром и субъектами РФ, например, в части налогового распределения. Подобные решения принимались ранее, даже в условиях стабильно положительных трендов в развитии национальной экономики и отсутствия внешних негативных факторов давления на нее. Так, в части распределения налога на добавленную стоимость (первоначально НДС распределялся в пропорции 75 % : 25 % между федеральным бюджетом и регионами, далее – 85 % : 15 %, а затем стал полностью поступать в федеральный бюджет). Налог на прибыль организаций распределялся в пропорции 2 % : 18 %, в настоящее время – 3 % : 17 %.

Централизация в федеральном бюджете 1 % налога на прибыль организаций привела к тому, что фактические поступления этого налога в бюджеты анализируемых регионов снизились. Вместе с этим увеличился объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Таким образом, регионы с большим уровнем дотационности (к которым относятся и ряд субъектов РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ) в целом «выиграли» от реализации указанной меры, но кардинального улучшения бюджетно-налогового аспекта, как видно из таблиц 1–3, не произошло. В бюджетах регионов преобладают доходы, сформированные за счет механизма бюджетного регулирования (федеральных налогов и межбюджетных трансфертов). В связи с этим существуют потенциальные риски недополучения существенной доли доходов региональных бюджетов, например, из-за пересмотра и изменения действующего порядка налогового распределения в части федеральных налогов и механизма выделения межбюджетных трансфертов. Зависимость наполняемости бюджетов рассматриваемых в статье субъектов РФ от действующего механизма бюджетного регулирования не создает условий для формирования фискальной автономии на уровне регионов, ставит регионы в зависимость от федеральных властей

и ограничивает возможности принятия и реализации самостоятельных управленческих решений по организации производственно-хозяйственной деятельности.

В этой связи отметим, что в последние годы помимо программного управления бюджетами все большее значение приобретает внедрение проектных подходов к управлению бюджетными расходами. Не останавливаясь на детальном анализе программ субъектов РФ как документов стратегического характера, рассмотрим достаточно новые для регионов инструменты среднесрочного бюджетного планирования – проекты, которые можно позиционировать как меры по развитию экономического потенциала региона. К настоящему времени сформирован устойчивый тренд на реализацию проектного бюджетного финансирования, включая исполнение региональных проектов для достижения национальных целей развития⁷, при котором создается мультипликативный эффект в формировании положительной динамики всей народнохозяйственной системы, способствуя выполнению определенных выше критериев экономической суверенизации.

Для реализации своих проектов регионы ежегодно получают дополнительные объемы бюджетного финансирования, преимущественно в форме целевых бюджетных трансфертов субсидий и субвенций, объемы которых ежегодно возрастают. Эти формы межбюджетных трансфертов направлены на усиление экономического потенциала регионов и повышение уровня их экономического суверенитета. Объемы финансирования региональных проектов в целом по Дальневосточному федеральному округу в 2021 году составляли 142,8 млрд рублей, в 2022 году – 193,5 млрд рублей. В настоящее время в Дальневосточном федеральном округе реализуются 130 региональных проектов, в частности, в Забайкальском крае – 13 региональных проектов; в Амурской области, Камчатском, Приморском, Хабаровском, Амурском краях, Республиках Бурятия и Саха (Якутия), Сахалинской области – по 12 региональных проектов; в Магаданской области и Чукотском автономном округе – по 11 региональных проектов⁸. Все они обеспечены объемами финансирования, в том числе через субсидии и субвенции из федерального бюджета и бюджета Социального фонда России.

Все большее значение в аспекте увеличения финансовой поддержки регионов из федерального центра в последние годы уделяется налоговым льготам.

7 Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

8 <https://www.budget.gov.ru>

Ритм экономики

В соответствии с Рекомендациями Минфина России⁹ все представляемые налоговые льготы на уровне регионов должны иметь различные виды оценок и следующие критериальные характеристики:

- социальные – направлены на обеспечение социальной защиты населения, укрепление здоровья человека, развитие физической культуры и спорта, экологического и санитарно-эпидемиологического благополучия и поддержку благотворительной и добровольческой (волонтерской) деятельности;

- стимулирующие – должны способствовать развитию предпринимательской, инвестиционной, инновационной деятельности и дальнейшему росту (либо предотвращению снижения) поступлений в бюджеты субъектов Российской Федерации;

- технические – направлены на уменьшение расходов плательщиков, финансовое обеспечение которых осуществляется в полном объеме или частично за счет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Механизм налоговых льгот, безусловно, ведет к возникновению дополнительных расходов региональных бюджетов, но вместе с тем положительным является то, что все льготы, во-первых, оцениваются исходя из их значения в развитии региона (улучшение жизни населения, создание условий для роста производственно-хозяйственной базы). Во-вторых,

предоставление льгот должно обеспечивать получение результатов, определенных стратегическими документами регионального характера, либо обеспечивать достижение целей, задач и соответствующих результатов, заложенных в государственные программы субъектов РФ, что будет способствовать достижению экономического суверенитета.

Заключение

В настоящее время, как уже отмечалось, особое значение приобретают вопросы развития финансовой составляющей регионов. С этих позиций особое значение имеет формирование научно-технологического и инновационного потенциала региона. В рамках решения этих вопросов проводится работа в 20 пилотных регионах по созданию научно-технологических проектов социально-экономического развития регионов. Эти проекты должны способствовать усилению развития основных профильных отраслей конкретного субъекта: в одних регионах это добывающая промышленность, в других – обрабатывающая промышленность, добыча ископаемых, сфера услуг, сельское хозяйство. Входящие в Дальневосточный федеральный округ субъекты РФ пока еще не включены в эту сферу научных решений, но результаты разработок, безусловно, могут быть использованы не только в пилотных регионах, но и во всех других для формирования условий их суверенизации, включая экономическую составляющую, через научные, технологические и инновационные решения.

9 https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/12/main/231130_Razyasneniya_subekty_finish.docx

Литература

- Большой энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия; СПб.: Фонд «Ленинградская галерея», 1993.
- Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы). М.: Изд-во «ДеКА», 2003.
- Добролежа Е.В. Финансовые ресурсы как элемент базиса самообеспечения региона. *Вестник финансового университета*. 2011. № 6. С. 37–42.
- Догадайло Е.Ю. Экономический суверенитет Российской Федерации: анализ основных правовых форм реализации на современном этапе. *Вестник. Социальные и гуманитарные науки*. 2018. № 1. С. 177–184.
- Захаров В.К. Суверенизация российской экономики. *Экономический анализ: теория и практика*. 2021. Т. 20. Вып. 9. С. 1623–1652.
- Королева Е.В. Экономический суверенитет в контексте современных моделей экономики. *Lex russica (Русский закон)*. 2022. № 75 (11). С. 90–99.
- Матаев Т.М. Государство как носитель экономического суверенитета. *Вопросы экономики и права*. 2013. № 60. С. 19–22.

- Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Курс лекций. М.: Юрист, 1997.
- Национальная экономика. Система потенциалов: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления / С.Г. Тяглов [и др.]; под ред. Н.Г. Кузнецова, С.Г. Тяглова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.
- Некрасов Н.Н. Региональная экономика. Теория, проблемы, методы. М.: Экономика, 1978.
- Новый энциклопедический словарь. М.: Большая российская энциклопедия. Рипол Классик, 2000.
- Основы российской государственности: учебно-методический комплекс по дисциплине для образовательных организаций высшего образования / В.М. Марасанова, В.Э. Багдасарян, Ю.Ю. Иерусалимский, Л.Г. Титова, С.А. Кудрина. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2023.
- Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования: Учеб. пособие. М.: ИГПАН, 1997.
- Шаталин С.С. Функционирование экономики развитого социализма: теория, методы и проблемы. М.: Изд-во МГУ, 1982.

References

- Large encyclopedic dictionary. Moscow: Sovetskaya entsiklopediya; St. Petersburg: Fond "Leningradskaya galereya", 1993. In Russian
- Dobrolezha E.V. Financial resources as an element of the basis for

- self-provision of a region. *Vestnik finansovogo universiteta*. 2011. No. 6. P. 37–42. In Russian
- Dogadailo E.Yu. Economic sovereignty of the Russian federation:

- analysis of the main legal forms of implementation at the present stage. *Vestnik sotsial'nyye i humanitarnyye nauki*. 2018. No. 1. P. 177–184. In Russian
- Fundamentals of Russian statehood: educational and methodological complex on discipline for educational organizations of higher education / V.M. Marasanova, V.E. Bagdasaryan, Yu.Yu. Ierusalimsky, L.G. Titova, S.A. Kudrina. Moscow: Izdanel'skiy Dom "Delo" RANKhiGS. 2023. In Russian
- Koroleva E.V. Economic sovereignty in the context of modern economic models. *Lex russica*. 2022. No. 75(11). P. 90–99. In Russian
- Mataev T.M. The state as the bearer of economic sovereignty. *Voprosy ekonomiki i prava*. 2013. No. 60. P. 19–22. In Russian
- Matuzov N.I., Malko A.V. Theory of state and law. Lecture course. Moscow: Yurist. 1997. In Russian
- National economy. System of potentials: a textbook for university students studying economics and management / S.G. Tyaglov et al.; edited by N.G. Kuznetsova, S.G. Tyaglova. Moscow: YUNITI-DANA. 2017. In Russian
- Nekrasov N.N. Regional economy. Theory, problems, methods. Moscow: Ekonomika. 1978. In Russian
- New encyclopedic dictionary. Moscow: Bol'shaya rossiyskaya entsiklopediya. Ripol Klassik. 2000. In Russian
- Shatalin S.S. The functioning of the economy of developed socialism: theory, methods, and problems. Moscow: Izdatel'stvo MGU. 1982. In Russian
- State-territorial structure of the Russian Federation (economic and legal foundations). Moscow: Izdatel'stvo DeKA, 2003. In Russian
- Ushakov N.A. The state in the system of international legal regulation: textbook. Moscow: IGPAN, 1997. In Russian
- Zakharov V.K. Sovereignization of the Russian economy. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika*. 2021. Vol. 20. Issue. 9. P. 1623–1652. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Михаил Геннадьевич Полозков, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления общественными финансами Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: polozkov-mg@ranepa.ru

Марианна Станиславовна Ишина, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного регулирования экономики Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: pa-journal@igsu.ranepa.ru

Максим Дмитриевич Зуев, аспирант кафедры экономики и управления общественными финансами Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: pa-journal@igsu.ranepa.ru

Для цитирования: Полозков М.Г., Ишина М.С., Зуев М.Д. Экономический суверенитет регионов: векторы развития. *Государственная служба*. 2024. № 1. С. 33–43.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS:

Mikhail G. Polozkov, Doctor of Sci. (Economics), Professor of the Department of Economics and Finance of the Public Sector, Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: polozkov-mg@ranepa.ru

Marianna S. Ishina, Candidate of Sci. (Economics), Associate Professor of the Department of State Regulation of Economy, Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: pa-journal@igsu.ranepa.ru

Maxim D. Zuev, Postgraduate student of the Department of Economics and Finance of the Public Sector, Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: pa-journal@igsu.ranepa.ru

For citation: Polozkov M.G., Ishina M.S., Zuev M.D. Economic sovereignty of regions: vectors for development. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2024. No. 1. P. 33–43.