

Е.А.Пехтерева
ПРОБЛЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ
ВЗАИМООТНОШЕНИЙ В РОССИИ
(Обзор)

Становление Российской Федерации как суверенного государства дало мощный импульс развитию федералистских отношений, обеспечив трансформацию регионов в реально действующих лиц российской общественной жизни. В 1992-1993 гг. субъекты Федерации стремились к максимальной “децентрализации”. Федерализм противопоставлялся прежней унитарной модели государства как стремление регионов к максимальной свободе за счет передачи им прав и ресурсов, которыми традиционно располагала центральная власть. Концепция децентрализации продвигалась как по экономическим, так и по политическим мотивам. Полный развал бюджетной системы страны после распада СССР привел к тому, что регионам необходимо было выживать собственными силами, а нарождающаяся региональная политическая элита стремилась к максимальной политической и экономической независимости от Центра. Истощенный федеральный бюджет в то время не мог противопоставить децентралистским тенденциям ничего конструктивного.

Децентрализация бюджетно-налоговой системы происходила путем заключения соглашений о долевом разделе налоговых поступлений и делегирования регионам все больших полномочий по финансированию расходов, особенно социальных, и происходила довольно быстрыми темпами.

В 1994 г. была фактически проведена реформа взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. В основу реформы были положены три принципиально новых подхода.

Во-первых, субъектам Федерации было предоставлено право в дополнение к общефедеральной ставке устанавливать свою ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты, и тем самым самостоятельно регулировать долю оставляемого на территории важнейшего общефедерального налога.

Во-вторых, предполагалось ввести единый норматив зачисления налога на добавленную стоимость в бюджеты субъектов Федерации.

В-третьих, в составе федерального бюджета был образован Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации (ФФПР). В основу регулирования межбюджетных отношений был заложен принцип оказания финансовой помощи (трансфертов) регионам по единым для всех критериям. Вместо абсолютных сумм дотаций были утверждены рассчитанные по определенной формуле доли регионов (разделенных на “нуждающихся” и “особо нуждающихся” в поддержке) в этом фонде.

Ключевым элементом нового механизма межбюджетных отношений стал предложенный Министерством финансов метод выравнивания бюджетных доходов субъектов Федерации. Статус региона, нуждающегося в поддержке, получили субъекты Федерации, чьи бюджетные доходы (без учета поступлений из федерального бюджета) на одного человека оказывались ниже среднего по Российской Федерации.

В июле 1998 г. была принята “Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах”. В этом документе главное внимание уделено вопросам реформирования системы межбюджетных трансфертов, а также межбюджетных отношений на региональном уровне. В соответствии с Концепцией в 1998 г. предполагалось провести инвентаризацию расходных полномочий федерального, региональных и местных бюджетов и регламентирующих их нормативно-правовых актов. Из-за финансового кризиса и смены правительства данная работа не была выполнена.

В 1992 г. доля расходов региональных и местных бюджетов в общей сумме бюджетных расходов Российской Федерации составляла около 24%, а в 1998 г. – уже почти 50%. Такое соотношение расходных полномочий между федеральным и региональным уровнями считается оптимальным в ряде стран с федеративным устройством. Однако стремительное развитие бюджетного федерализма в России привело к ряду негативных последствий, а именно: отсутствует четкое разграничение расходных полномочий и не урегулированы вопросы распределения доходов между бюджетами разных уровней; усиливается межрегиональная социально-экономическая дифференциация; не решены проблемы взаимоотношений региональных и муниципальных бюджетов; сохраняется нерациональная структура расходов региональных и муниципальных бюджетов; обостряется проблема бюджетных заимствований (13, с.56).

Проблемы распределения доходов между федеральным и региональными бюджетами

Распределение доходов между федеральным бюджетом и бюджетами регионов на период с 1994 по 1998 г. закреплено Законом “О федеральном бюджете на 1994 год”. Были установлены пропорции, в которых поступления от основных налогов распределялись между федеральным и региональными бюджетами, которые составили 75:25 по НДС, 37:63 – по налогу на прибыль, 50:50 – по акцизам на алкоголь, 100:0 – по акцизам на энергоносители и 0:100 – по акцизам на товары, произведенные на территории Российской Федерации. Изменения за тот период касались только подоходного налога. В 1995-1996 гг. 10% данного налога поступало в федеральный бюджет, в 1997-1998 гг. вся его сумма направлялась в бюджеты регионов. В 1999 г. доля НДС, остающаяся в бюджетах регионов, была уменьшена до 15%, в федеральный бюджет также поступал подоходный налог по ставке 3% (13, с.63).

Федеральное государство считается устойчивым, когда около 55% доходов перераспределяется через федеральный бюджет. До 1998 г. больше половины доходов поступало в региональные бюджеты. В 1995 г. они составляли около 70% консолидированных бюджетов регионов, в 1997 г. – около 60% (13, с.63).

В 1998-1999 гг. правительство целенаправленно перераспределяло доходы консолидированного бюджета в пользу федерального. В первом квартале 2000 г. это соотношение фактически составило примерно 60:40, с принятием поправок в Налоговый кодекс оно составит, по расчетам правительства, 62:38 (8).

Доходы, распределяемые на долевой основе, до настоящего времени остаются главным источником доходов регионов. Вопросы долевого распределения доходов между федеральным центром и регионами, а также проблемы закрепленных источников доходов решаются сложно и медленно. Существовали определенные трудности с обеспечением справедливого долевого распределения НДС между территориями. Повсеместно он уплачивается в одном регионе, а предъявляется к зачету в другом.

С принятием в 2000 г. поправок к Налоговому кодексу НДС и дорожные налоги будут полностью зачисляться в федеральный бюджет.

Закрепление прогрессивного подоходного налога за региональными и муниципальными бюджетами противоречит перераспределительной функции прогрессивного налогообложения. Кроме того, подоходный налог уплачивается по месту работы, хотя потребление бюджетных услуг чаще происходит по месту жительства.

Не решена пока проблема справедливого распределения налога на прибыль для предприятий, имеющих структурные подразделения. Распределение прибыли по регионам пропорционально заработной плате или основным фондам для таких предприятий уже закреплено законодательно и отражено в проекте Налогового кодекса. Однако на практике они переводят основную часть прибыли в головное предприятие или в регион, предоставляющий налоговые льготы.

Требуют решения вопросы закрепления налогов на природные ресурсы (налоги на пользование недрами и воспроизводство минерально-сырьевой базы). 80% этих налогов поступает в региональные консолидированные бюджеты. В проекте Налогового кодекса предусматривается передать их на федеральный уровень, что отвечало бы принципу социальной справедливости, поскольку природные ресурсы принадлежат всем гражданам. Такой подход скорее всего вызовет сопротивление региональных лидеров, и потребует компромисс.

Непродуманные методы межбюджетного регулирования снижают заинтересованность регионов в увеличении на своей территории налоговых поступлений. Низкий уровень

собираемости налогов на местах повышает потребность в трансфертах из регионального бюджета и может привести к росту его дефицита. Стремление регионов своими силами ограничивать этот дефицит сдерживается недостатком крупных собственных источников доходов. Е.Сабуров, Н.Типенко и А.Чернявский ставят вопрос о степени вертикальной сбалансированности системы бюджетного федерализма в России.

По мнению Е.Сабурова, Н.Типенко, А.Чернявского, бюджетная система является сбалансированной по вертикали в том случае, если расходные полномочия, закрепленные за каждым ее уровнем, в целом отвечают бюджетным ресурсам, которыми располагают соответствующие власти для исполнения этих расходных полномочий. Существуют методы, позволяющие бороться с вертикальной несбалансированностью. В частности, функции распределения доходов между уровнями бюджетной системы на долевой основе и перечисления трансфертов как с политической точки зрения, так и с позиции экономической эффективности целесообразно сохранить за региональными и местными властями. Им следует разрешить самим устанавливать налоги и сборы, поступления от которых они могут расходовать на предоставление населению наиболее нужных, с их точки зрения, услуг (13, с.64).

Неденежные расчеты. Серьезной проблемой межбюджетных отношений в регионах стало использование практики взаимозачетов в налоговых отношениях. Жесткая монетаристская политика федеральных властей в период, предшествующий финансовому кризису 1998 г., привела к увеличению бартерных расчетов в хозяйственном обороте, оттоку банковского капитала из реального сектора экономики, сокращению инвестиций в промышленность.

Несовершенный механизм предоставления регионам трансфертов заставлял регионы приспосабливаться к реальным условиям за счет неформализованных взаимозачетов, когда они вместо ожидания трансфертов из центра по согласованию с Минфином или просто самостоятельно оставляли у себя часть причитающегося федеральному бюджету НДС (источника формирования ФФПР).

После кризиса рост убытков промышленных предприятий и увеличение их взаимной задолженности перекрыли инфляционную составляющую в доходах региональных бюджетов и привели к абсолютному уменьшению размеров бюджетных поступлений. Все эти факторы вместе с обесценением рублевых активов банков и промышленных предприятий способствовали росту бюджетного дефицита. Максимальные размеры взаимных неплатежей приходятся на долю регионов, дающих основной объем поступлений в бюджетную систему России. В результате даже развитые в экономическом отношении территории демонстрируют негативную динамику формирования бюджетных доходов (7).

Невозможность собрать заложенные в бюджете доходы толкает финансовые органы к исполнению доходной части бюджета в номинальном выражении через проведение зачетов зачастую еще и по завышенной цене. Чем хуже ситуация с исполнением бюджетных обязательств, тем больше потребность в проведении региональных взаимозачетов.

Уровень дефицита бюджета таким образом искусственно снижается. Финансирование такими “доходами” расходной части бюджета фактически секвестрирует его расходы в реальном выражении, что негативно сказывается в первую очередь на финансировании социальной сферы.

По подсчетам специалистов, из-за взаимозачетов “живыми” деньгами в бюджеты регионов поступает только половина доходов (13, с. 64). Исследования финансового состояния крупнейших недоимщиков, проводившиеся налоговой инспекцией Ростовской области в 1998 г., показали, что неплатежи в территориальный бюджет обусловлены тем, что на территории региона в неденежной форме (бартер и взаимозачеты) совершается более 70% расчетов между предприятиями. Вследствие этого “живыми деньгами” в областной бюджет было перечислено только 5% выручки от реализации продукции (7, с.25).

Почти во всех регионах России доля денежных средств в бюджете едва соответствует доле оплаты труда бюджетных работников в расходах бюджета. Вместе с тем в 1998 г. во многих регионах при непогашенной задолженности по заработной плате и пособиям бюджет был сведен со значительным профицитом, что можно объяснить лишь возрастанием доли региональных доходов, полученных в неденежной форме. Очевидно, что в случае запрещения взаимозачетов резко ухудшится номинальная исполняемость бюджетов, но фактически будут выявлены масштабы реального неисполнения их расходной части.

Разграничение расходных полномочий между уровнями власти

В 1992 г. консолидированный бюджет регионов (с учетом трансфертов) характеризовался профицитом в размере 1,45% ВВП, а в 1997 г. – дефицитом в 0,49% ВВП. Разумеется, дефицит консолидированного бюджета регионов увеличится, если измерять его без учета трансфертов. Профицит без трансфертов в 1992 г. составлял всего лишь 0,04% ВВП, а в 1997 г. дефицит достиг 3,1% ВВП. В 1998 г. произошло некоторое сокращение дефицита консолидированного бюджета регионов.

Возможную причину роста дефицита бюджетов регионов исследователи видят в передаче расходных полномочий с федерального на региональный и местный уровни. Динамика дефицита субфедеральных консолидированных бюджетов в 90-е годы противоположна динамике дефицита федерального бюджета, который сократился с 21% ВВП в 1992 г. до 3,3% в 1997 г. В этот же период расходы федерального бюджета уменьшились с 40 до 20% ВВП (13, с. 68, 70).

Разграничение расходных полномочий между уровнями законодательной и исполнительной власти закреплено в российской Конституции, а также в законе РФ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Согласно Закону РФ “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” (сентябрь 1997 г.), передача полномочий на нижестоящий уровень должна сопровождаться передачей и соответствующих финансовых средств. Практика показывает, что так происходит далеко не всегда. Неурегулированность вопроса о разграничении полномочий между уровнями власти приводит порой к отказу региональных или муниципальных органов управления финансировать те или иные расходы, чаще всего социальные.

Отсутствие четкости в распределении расходных полномочий, по мнению специалистов Института проблем инвестирования, во многом объясняется тем, что в законодательстве речь идет лишь о функциональных полномочиях (предоставление услуг образования, здравоохранения и т.д.). При этом, если учредители бюджетной организации – федеральные органы управления, то финансирование ведется из федерального бюджета, если учредителями являются региональные органы, то – из регионального. Социальная услуга оплачивается тем уровнем управления, на балансе которого находится организация, оказывающая данную услугу.

Кроме того, не существует строгих правил, позволяющих однозначно определить, за каким уровнем бюджетной системы следует закрепить те или иные полномочия в каждом конкретном случае и в каждом регионе. Специалисты, однако, считают, что полномочия необходимо распределять исходя из того, на каком уровне предоставление бюджетных услуг наиболее эффективно, то есть потребности налогоплательщиков удовлетворяются при наименьших издержках. Поскольку местные власти ближе к налогоплательщику, чем федеральные, эффективность предоставления бюджетных услуг, как правило, удастся повысить путем передачи исполнения услуг на нижний уровень бюджетной системы. Данный принцип получил название “принцип субсидиарности”. Более высоким уровням власти следует поручать исполнение бюджетных обязанностей по тем услугам, эффект от которых распространяется на ряд нижестоящих территорий и на государство в целом (13, с. 58).

В то же время расходы на обеспечение социальной справедливости или выравнивание (перераспределение) доходов населения должно взять на себя федеральное правительство. Перераспределительная политика региональных властей может привести к нежелательным последствиям. Сказанное не означает, что функция социальной защиты не может быть поручена муниципальным властям, однако финансирование соответствующих программ, считают Е.Сабуров, Н.Типенко, А.Чернявский, должно осуществляться из федерального бюджета.

Трансферты и межбюджетные перечисления

В последние годы специалисты отмечали усиление межрегиональной социально-экономической дифференциации. В 1992-1997 гг. разрыв между максимальными и минимальными показателями региональных расходов на душу населения увеличился вдвое. В связи с этим все более актуальными становятся вопросы перераспределения средств между уровнями бюджетной системы путем оказания финансовой помощи.

За весь период становления бюджетного федерализма в России можно выделить два этапа развития механизма оказания помощи регионам – до и после 1994 г. До 1994 г.

использовалось два основных способа бюджетного регулирования: установление для регионов дифференцированных нормативов отчислений от федеральных налогов и дотации. Дифференциация нормативов сводилась к установлению различным регионам разных долей отчислений от общефедеральных налогов. Механизмы предоставления финансовой помощи не основывались на каких-либо формализованных критериях и являлись предметом согласования между федеральными и региональными органами власти, что делало их в значительной степени субъективными.

С 1994 г. для всех регионов были установлены единые нормативы отчислений от федеральных налогов. Другим важным механизмом предоставления финансовой помощи регионам стали трансферты – дотации из созданного в составе федерального бюджета Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). На трансферты приходится чуть больше половины общих перечислений в регионы из федерального бюджета (в 1998 г. трансферты составляли 7,5% доходов региональных бюджетов, безвозмездные перечисления – 13%). В число таких перечислений наряду с трансфертами входят дотации, субвенции, средства, перечисляемые по взаимным расчетам (13, с.59).

Трансферты стали первым и единственным механизмом предоставления финансовой помощи регионам, при котором распределение средств базируется на специальных расчетах. Источники формирования Фонда и доли регионов в нем утверждаются и принимаются ежегодно законом о федеральном бюджете. В результате трансферты являются самым объективным каналом выделения средств региональным бюджетам.

По способам расчета трансфертов неоднократно разрабатывались специальные методики. Методика, утвержденная правительством и принятая для расчета доли регионов в ФФПР на 1998 г., предполагает, что трансферты распределяются таким образом, чтобы довести среднедушевые бюджетные доходы субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение трансфертов, до одного и того же, максимально возможного при планируемом объеме ФФПР уровня. При этом используется индекс бюджетных расходов (ИБР), по которому определяется, на сколько больше бюджетных средств (в расчете на душу населения) необходимо затратить в данном регионе по сравнению с минимальными затратами по стране для обеспечения одного и того же уровня финансирования бюджетных расходов. То есть, при перечислении трансфертов используется принцип выравнивания душевых бюджетных расходов с учетом географических и климатических различий регионов.

Расчет трансфертов на 1999 г. проводился следующим образом. Сначала определялся регион с минимальным среди всех субъектов Федерации приведенным (разделенным на индекс бюджетных расходов) душевым доходом и регион, следующий за ним по значению этого показателя. Затем рассчитывалась сумма недостающих бюджету первого региона средств для доведения его приведенного душевого бюджетного дохода до уровня следующего за ним региона. Эта сумма умножалась на индекс бюджетных расходов и на численность населения региона. Полученная величина вычиталась из проектируемого объема ФФПР. Такая процедура повторялась для увеличивающегося на каждом шаге на единицу количества субъектов Федерации до тех пор, пока распределяемые трансферты не превысят планируемый объем Фонда. В итоге приведенные среднедушевые бюджетные доходы субъектов Федерации повышались до максимально возможного при заданном объеме Фонда уровня. Для дотационных регионов он становился одинаковым, но не выше, чем у регионов, не получающих трансфертов.

Такая формула расчетов не решает всех проблем. Она затрагивает только одну сторону бюджетного выравнивания – расходные потребности. Доходы оцениваются на основе фактических поступлений в “отчетном” году, что подрывает стимулы к повышению собираемости налогов. Применение заложенного в методике принципа приводит к тому, что при сокращении собственных бюджетных доходов субъект Федерации имеет больше прав на получение средств из федерального бюджета. Существующий механизм выделения трансфертов поощряет регионы к уменьшению их доходной базы. Принцип выравнивания расходов при отсутствии стимулов к увеличению собственных доходов обуславливает усиление иждивенческих настроений в регионах.

Складывается ситуация, когда десять наиболее развитых регионов обеспечивают около 70% поступлений в федеральный бюджет. Усиление дифференциации регионов по доходам ведет к необходимости увеличения объема средств, расходуемых для подтягивания регионов до среднероссийского уровня. Доля средств ФФПР, приходящаяся на 20 беднейших регионов, в 1995 г. составляла 29% (без учета трансфертов Чеченской Республики), а в 1998 г. – уже 35%.

При этом возникает сомнение в том, что в условиях слабой исполнительской дисциплины и недостаточного контроля средства трансфертов действительно используются по назначению (13, с. 59).

Безвозмездные перечисления играют разную роль в доходах регионов. Для многих регионов безвозмездные перечисления – существенная составная часть их доходов. В 1998 г. в 14 регионах они составляли более 50% бюджетных доходов, в 24 регионах – менее 10%. В наиболее развитых регионах средства, поступающие в виде безвозмездных перечислений (включая трансферты), практически не влияют на величину подушевых бюджетных расходов. Это относится к 40 регионам, характеризующимся самыми большими подушевыми бюджетными расходами. В регионах со средним и низким уровнями бюджетных расходов на душу населения ситуация иная. Там, где собственные доходы самые низкие (налоговые и неналоговые поступления без перечислений) – Кабардино-Балкария, Республика Алтай, Еврейская АО, Республика Тыва, Усть-Ордынский Бурятский АО, Республика Адыгея, Республика Бурятия, – бюджетные расходы резко увеличиваются. Так, удельные расходы в Кабардино-Балкарии практически равны расходам в Свердловской области, в Республике Алтай – Московской области, в Республике Тыва – Новгородской области. Причем увеличение бюджетных расходов самых “незарабатывающих” регионов трудно объяснить лишь тем, что из-за природных условий индекс бюджетных расходов у них выше (для республик Закавказья он равен 1,59, а для регионов Сибири – 1,99). Вместе с тем перемещение этих регионов из числа замыкающих в центральную часть списка приводит к тому, что в группу регионов с самыми низкими удельными бюджетными расходами попадают Тамбовская, Брянская, Пензенская, Ростовская области и Ставропольский край. Таким образом, несмотря на значительные усилия по совершенствованию методики распределения бюджетных трансфертов, на практике в федеральной политике поддержки регионов на первый план часто выходят сугубо политические факторы (доля помощи в доходах всех республик Северного Кавказа составляет 70-80%) (13, с.60; 15, с. 66).

Предоставление финансовой помощи из федерального бюджета направлено прежде всего на сокращение различий в способности регионов финансировать необходимые расходы. В настоящее время не существует методики оценки объективных потребностей региона в расходах. Это препятствует не только повышению объективности распределения трансфертов между ними, но и оценке выравнивающего эффекта финансовой помощи.

Принцип “выравнивания” бюджетного потенциала лежит в основе упомянутой Концепции реформирования межбюджетных отношений. В ней ставится задача обеспечить “выравнивание возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня установленных Конституцией и федеральным законодательством социальных гарантий, финансирование которых осуществляется из бюджетов всех уровней”.

На 2000 г. Минфин разработал новую методику определения регионов, имеющих право на получение трансфертов, и расчета их величины (предыдущие были разработаны для 1997-1999 гг.). Как и в методике 1999 г., в ней используется показатель среднедушевых доходов, приведенных к сопоставимому виду с помощью индекса бюджетных расходов. Главным отличием новой методики является применение в расчетах оценок налогового потенциала территорий на базе показателя валового регионального продукта (ВРП).

По мнению ученых Института проблем инвестирования, в новой методике повторяются ошибки предыдущих, она также исходит из принципа “выравнивания бюджетной обеспеченности до среднероссийского уровня” (15). Кроме того, как отмечается в замечаниях по Концепции, подготовленных Министерством экономики РФ, ни одной стране пока не удалось разработать идеальную методику расчета ВРП. Соответствующие отчетные данные поступают с двухгодичным запаздыванием. Поэтому специалисты министерства сомневаются в корректности подобного нормативного подхода к определению бюджетных доходов и считают, что выделять финансовые ресурсы регионам нужно таким образом, чтобы стимулировать более полное использование собственных доходных источников и достижение финансовой самодостаточности.

Конечно, при решении вопросов нормативной бюджетной обеспеченности нельзя ко всем районам подходить одинаково. Отставание ряда регионов по величине бюджетных доходов столь велико, что выделение им средств на основе среднероссийских норм бюджетных расходов создает перекосы в межбюджетных потоках. Е.Сабуров, Н.Типенко и А.Чернявский согласны с предложением А.Лаврова (15) сгруппировать регионы со сходными финансовыми, социальными и экономическими условиями и установить для каждой группы единые

нормативы бюджетной обеспеченности, а также способы оказания финансовой помощи, направленной на поддержку одних и стимулирование других. Перечень групп регионов и условия предоставления им помощи могли бы быть отражены в Законе РФ “О минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации” (13, с.61; 15, с.60).

В последние годы среди специалистов получила распространение точка зрения, согласно которой трансферты на региональном уровне могут способствовать стимулированию экономического роста. В работах западных авторов, посвященных проблемам бюджетного федерализма, трансферты рассматриваются как финансовые перечисления, которые должны выравнивать социально-экономические условия в различных регионах, обеспечивать одинаковую “чистую финансовую выгоду” для граждан (net fiscal benefits). Целью такого выравнивания является не только установление социальной справедливости, но и эффективное функционирование экономики страны.

Принимая решение о том, где жить, граждане сравнивают территории по уровням налогообложения и обеспеченности социальными благами. При больших различиях между данными показателями население мигрирует из менее привлекательных регионов в более привлекательные. Одновременно учитываются общие внешние условия (состояние окружающей среды, климатические особенности и т.п.). Поэтому федеральные трансферты территориям призваны выравнивать условия жизни людей для недопущения нежелательной с позиции государства миграции.

Если в одной из провинций (штатов) снижаются налоги, то для поддержания на этой территории уровня бюджетных расходов федеральное правительство вынуждено соответственно увеличивать перечисления за счет налогоплательщиков из других территорий. Предоставленные трансферты обуславливаются определенными условиями (например, введением ограничения на изменения ставок местных налогов) или же направляются непосредственно гражданам в виде персонифицированных трансфертов. Таким образом, в западных странах трансферты в первую очередь способствуют более эффективному экономическому развитию Федерации в целом.

Успешный опыт развития бюджетного федерализма в Канаде свидетельствует также о том, что при возникновении серьезных экономических трудностей необходимы большая централизация ресурсов и меньшее делегирование прав на региональный уровень.

Трансферты выравнивания, получившие распространение в России, предполагают использование средних бюджетных показателей в качестве нормативных и отсутствие условий при выделении средств (нецелевые трансферты). Однако такие перечисления неэффективны, считают многие специалисты, поскольку “размывают” средства по регионам (15).

В конце 1998 г., когда федеральное правительство перечисляло в регионы средства на погашение задолженности по заработной плате, во многих из них наблюдался ее прирост. Причем объем перечислений в несколько раз превосходил прирост задолженности (Алтайский край: прирост составил 38 млн. руб., перечислен 541 млн. руб., Ставропольский край – соответственно 20 млн. и 138,7 млн. руб.) (13, с.62).

Данные факты свидетельствуют о том, что необходима дифференцированная политика по отношению к регионам. Безусловные перечисления возможны только в адрес регионов, выполняющих свои бюджетные обязательства. Регионам, имеющим большую бюджетную задолженность, средства следует выделять лишь целевым образом, то есть переходить от трансфертов к целевым субсидиям. При этом часть перечислений необходимо переводить непосредственно получателям (населению), т.е. персонифицировать.

Проблемы взаимоотношений региональных и местных бюджетов

Бюджетные отношения между регионами и муниципальными образованиями урегулированы хуже, чем между центром и регионами. Собственно региональные и муниципальные бюджеты близки по объему (в ряде регионов бюджеты соотносятся как 50:50).

Доля расходов местных бюджетов в общей сумме региональных расходов (без внутренних оборотов) в целом по России в 1997 г. составила 66%. Лишь в 11 регионах доля местных бюджетов была меньше 50%, а в восьми находилась в пределах 80-85%. В то же время расходные полномочия субъектов Федерации и местных бюджетов качественно различаются. Расходы на образование, здравоохранение, социальную политику и жилищно-коммунальное хозяйство практически целиком лежат на муниципалитетах. В среднем по России на долю

местных бюджетов приходится 80% социальных расходов консолидированных бюджетов субфедерального уровня. Расходы собственно региональных бюджетов в основном направлены в производственную сферу (промышленность, сельское хозяйство, транспорт и т.п.).

У муниципальных образований текущие бюджеты формируются, как правило, с дефицитом, приближающимся к 50% расходов. Более десяти крупных городов-доноров имеют задолженность около 100% годового бюджета (13, с.65).

Региональные органы власти устанавливают для муниципалитетов дифференцированные нормативы отчислений от налогов и при этом тенденция к дифференциации нормативов растет. В 1997-1998 гг. единые нормативы применялись лишь в Пензенской области, Дагестане и Кабардино-Балкарии.

Бюджетные отношения субфедерального и местного уровней практически полностью определяются региональным законодательством, а роль федерального законодательства крайне слаба. Центр предпринимал попытки упорядочить отношения регионов с муниципалитетами. В Законе “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” были сформулированы принципы организации местных бюджетов и источники их формирования. В законе сказано, что “формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии, государственных минимальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти”. В отдельной статье закона оговорено, что увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшее в результате решений, принятых высшестоящими органами государственной власти, должно компенсироваться органами, принявшими указанные решения (проблема “необеспеченных мандатов”). Этим же законом за муниципальными образованиями на постоянной основе закрепляются не менее 50% подоходного налога с физических лиц, 5% налога на прибыль предприятий и организаций, 10% налога на добавленную стоимость, 4% акцизов на спирт, водку и другие ликеро-водочные изделия. Расчет долей федеральных налогов, подлежащих закреплению за муниципальными образованиями, производится исходя из общего объема средств, переданных субъекту РФ по каждому из этих налогов.

Однако на практике положения данного закона часто нарушаются, и доля отчислений от налогов в местные бюджеты оказывается меньше установленной законом. Увеличение нормативов по одним налогам (как правило, акцизам) компенсируется их снижением по другим (подоходному, НДС, налогу на прибыль), что приводит к сокращению налоговых поступлений в местные бюджеты.

Данный закон предусматривает создание в регионах фондов финансовой поддержки муниципальных образований. Многие регионы уже перешли к финансированию муниципальных образований посредством трансфертов. Однако доля перечислений в других формах (взаимозачеты, субсидии, ссуды и др.) все еще остается значительной. Формирование трансфертной политики на уровне субъекта Федерации осуществляется исходя из собственных приоритетов региона, при этом может нарушаться принцип выравнивания доходов.

Подавляющее большинство муниципальных образований находится в финансовой зависимости от региональных властей, что не позволяет на практике обеспечить им самостоятельное и ответственное решение вопросов местного значения. А.Барский, А.Данков и М.Микулин считают, что для создания условий для нормальной работы системы муниципальных финансов следует пересмотреть подходы к формированию и исполнению местных бюджетов. Во-первых, необходимо обеспечить четкое разделение муниципальных финансов на связанные с развитием и текущие. Во-вторых, каждой категории расходов должны соответствовать достаточные доходы. В-третьих, в рамках бюджетного процесса нужно задействовать механизм, обеспечивающий долгосрочное планирование развития соответствующего муниципального образования (1). Такое планирование должно охватывать постановку и обоснование целей и анализ возможностей осуществления капитальных и операционных затрат на создание объектов инфраструктуры. При этом необходимо обеспечить строго целевое использование выделяемых инвестиционных ресурсов. Указанные авторы отмечают, что в Бюджетном кодексе РФ, предусматривающем формирование в муниципальном образовании текущего бюджета и бюджета развития, для решения данных задач заложены соответствующие инструменты и механизмы.

Нерациональность структуры расходов субфедеральных и муниципальных бюджетов

Расходы субфедеральных консолидированных бюджетов на 40% состоят из расходов на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) и образование. В среднем по России на ЖКХ тратилось в 1995-1998 гг. 23–25% расходной части региональных бюджетов. Несмотря на начавшуюся реформу ЖКХ, расходы на эти цели сократились всего на 2%.

В десяти крупнейших регионах – основных налогоплательщиков в федеральный бюджет (Москва, Санкт-Петербург, Московская, Нижегородская, Самарская, Пермская, Свердловская области, Краснодарский и Красноярский края, Республика Башкортостан) – расходы на ЖКХ за эти годы сократились с 31,7 до 25,2% расходной части их бюджетов. В то же время в десяти “средних” промышленно развитых регионах с большим жилым фондом (Иркутская, Новосибирская, Омская, Ленинградская, Оренбургская, Ярославская, Саратовская области, республики Коми и Удмуртия, Ставропольский край) доля расходов на ЖКХ возросла с 20,5 до 22,7%.

В расходах региональных бюджетов на ЖКХ 85% составляют перечисления, которыми покрывается разница между оплатой услуг ЖКХ населением и стоимостью этих услуг. То есть примерно 21% расходных средств регионального бюджета перечисляется предприятиям, поставляющим в жилые дома тепло, электроэнергию, воду и т.п. (13, с. 67).

Другой значительной статьёй расходов региональных бюджетов являются расходы на образование, доля которых в крупнейших регионах-налогоплательщиках составляла в 1998 г. 19,3%, а в группе “средних” регионов – 21,7%. В структуре расходов на образование (данные 1998 г.) 50% приходится на заработную плату (с начислениями); 11,5% – на стипендии, медикаменты, питание, ремонт; 38,5% составляют коммунальные платежи образовательных учреждений, которые осуществляются преимущественно в неденежной форме. То есть почти 40% расходов на образование – это платежи за услуги отраслей-монополистов, составляющие около 10% расходов регионального бюджета.

Таким образом, сложив 10% расходов регионального бюджета на образование и 21% расходов на ЖКХ, мы получим, что более 30% расходов регионального бюджета только по двум крупнейшим направлениям идут на оплату услуг предприятий – региональных монополистов. Если добавить к этому величину тех коммунальных платежей, которые осуществляют учреждения здравоохранения, охраны правопорядка, органы управления, то данные расходы составят не менее 40% расходов региональных консолидированных бюджетов. В 1998 г. сумма этих расходов, по некоторым оценкам, превысила 150 млрд. руб. Конституционный запрет на вмешательство федеральных органов в бюджетную политику регионов ограничивает возможности федеральных властей понуждать регионы и муниципальные образования к проведению рациональных изменений в структуре расходов их бюджетов (прежде всего расходов на жилищно-коммунальное хозяйство).

Как считают многие эксперты, только при изменении организационной структуры бюджетных учреждений и усилении их заинтересованности в рациональном использовании средств подобные расходы сокращаются на 20-25% (13, с.68).

Займствования субфедеральных и местных бюджетов

Из-за постоянной и все возрастающей нехватки бюджетных средств и несовершенства нормативно-правовой базы субфедеральные власти в последние годы стали все чаще прибегать к займам и другим формам долгового финансирования, чтобы избежать чрезмерного сокращения бюджетных расходов на социальные нужды. Задолженность регионов оформлялась под залог акций предприятий региона, что привлекало иностранных инвесторов, присутствовавших до 1998 г. на российском финансовом рынке. Особенно бурно процесс привлечения заемных средств регионами развивался с конца 1995 г. до середины 1998 г. Однако для создания стабильно работающего механизма региональных финансов прямые займы привлекаться не должны, поскольку займы, потраченные на социальные чисто затратные нужды, кредиторам вернуть крайне сложно.

По некоторым оценкам, внешний долг Москвы, например, составил на середину мая 2000 г. 1 млрд. долл. и внутренний – около 10 млрд. руб. Лишь 20% текущей задолженности предполагается погасить из доходов, полученных от прибыльных инвестиционных проектов. Большая часть текущих выплат будет осуществляться за счет недофинансирования текущих

расходов и привлечения новых займов (4). Ситуация с заимствованиями регионов в России начинает вызывать опасения у федеральных властей. Коммерческие кредиты, первоначально предназначенные для инвестиций в развитие региона и предотвращения краткосрочных кассовых разрывов, быстро превратились в инструмент рефинансирования долговых обязательств региональных администраций. Регионы оказались вовлеченными в строительство кредитной “пирамиды”, для обслуживания которой они вынуждены привлекать новые и дорогостоящие банковские ссуды. Процентные выплаты поглощают все большую часть бюджетных поступлений, производимых в денежной форме. При этом реструктуризация задолженности перед коммерческими банками не решает проблемы финансирования бюджетного дефицита. Нехватка денежных средств заставляет регионы прибегать к новым заимствованиям для обслуживания уже реструктурированных банковских долгов, что в перспективе угрожает серией дефолтов по обязательствам региональных администраций (7, с. 27-28). Так, долг Московской области составит к середине 2000 г. 3,2 млрд. руб., из которых 2,7 млрд. руб. должны быть выплачены в том же году. По мнению местных властей, это является непосильной нагрузкой для областного бюджета, поэтому Московская область планирует выплатить лишь 1,1 млрд. руб., а насчет остальной суммы провести переговоры о реструктуризации (9).

Федеральные власти осознали опасность нынешнего “разрешительного” подхода к заимствованиям субфедеральных бюджетов, поскольку он таит в себе угрозу стабильности экономики и бюджетной системы страны. Правительство РФ предприняло ряд мер, ограничивающих возможности привлечения заемных средств субфедеральными органами власти. Законом РФ “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” предусмотрен лимит на объем заимствований со стороны муниципальных образований – 15% расходов муниципального бюджета. Этим же законом был введен еще ряд важных ограничений, а именно: местные облигации могут выпускаться только под инвестиционные проекты (поступления от их реализации нельзя тратить на финансирование текущих расходов); запрещается размещать облигации в муниципальных банках во избежание рисков, связанных с сочетанием в одном лице функций кредитора и дебитора; федеральное правительство не может выступать гарантом при выпуске местных облигаций. Однако данный закон затрагивает только органы местного самоуправления, а не субъекты Федерации.

Вопрос ограничения заемных средств в разных странах решается по-разному. В Швейцарии кантонам и коммунам позволено заимствовать средства только на инвестиционные цели. Конституция Германии содержит так называемое “золотое правило” – средства можно занимать лишь на инвестиционные проекты. В Австралии с 1927 г. существует Кредитный совет, который координирует заимствования штатов с фискальными потребностями федеральной власти и макроэкономической стратегией. Рынок заимствований является объектом контроля и на федеральном, и на субфедеральном уровнях. Как в унитарных странах (Китай, Франция, Индонезия, Великобритания, Япония), так и в странах с федеративным устройством (Индия, Пакистан, Австралия) такой контроль необходим для ограничения спроса на инвестиционный капитал во время экономического подъема и его стимулирования в период экономического спада.

На субфедеральном уровне контролировать величину заимствований можно в различных формах: по доле долга в общих или собственных доходах, а также по их назначению. Бразилия, например, с 1993 г. ввела два правила, ограничивающих заимствования штатов: суммарный долг не может превышать текущую прибыль штата за год или 15% их доходов; новые заимствования в течение 12-месячного периода не должны превышать сумму обслуживания имеющегося долга, или 27% доходной части бюджета.

В России при разработке утвержденного в 1998 г. Бюджетного кодекса был учтен международный опыт. Предельный уровень дефицита бюджетов регионов был ограничен 5% их доходов (без учета трансфертов и ссуд), а дефицит муниципальных бюджетов – 3% их доходов (без учета трансфертов и ссуд). В Бюджетном кодексе цели субфедеральных заимствований были сведены к финансированию капитальных вложений, а право внешних заимствований предоставлено только федеральному правительству. Экономический смысл заемного финансирования заключается в том, что будущие поколения налогоплательщиков должны принять участие в оплате расходов на инфраструктуру, благами которой они сами будут пользоваться. Если средства занимают на текущие нужды, будущим поколениям останутся только долги (13, с.69).

“Доноры” и “реципиенты”

На протяжении достаточно длительного времени одной из наиболее часто обсуждаемых проблем в связи со взаимоотношениями Центра и регионов является проблема “донорства” и “реципиентства”. В подавляющем большинстве случаев донорами называют регионы, которые не получают трансфертов из ФФПР. Считается, что примерно десять таких регионов “кормят” всю страну.

Как показали проведенные специалистами Института “Восток – Запад” исследования, реальная ситуация не так проста. Во-первых, в региональные бюджеты перечисляются в виде финансовой помощи не только трансферты, но и дотации, средства по взаимным расчетам, бюджетные ссуды. Во-вторых, большая часть расходов федерального бюджета имеет территориальную привязку, то есть осуществляется в конкретных регионах. Прямые расходы федерального бюджета, например на выплату заработной платы работникам федеральной бюджетной сферы, финансирование федеральных программ, “северный завоз” и т.д., имеют для социально-экономического развития регионов даже большее значение, чем собственно финансовая помощь. В-третьих, наряду с бюджетными средствами между региональными бюджетами перераспределяются средства внебюджетных фондов. Важно также учитывать не только объемы полученных регионами средств, но и размеры зачисленных с территории региона доходов в федеральный бюджет и во внебюджетные фонды, поскольку пропорции разделения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы могут меняться со временем, как в силу изменения законодательства, так и в результате увеличения прозрачности бюджетных отношений (15, с.12).

О.Кузнецова (сотрудник Российского центра экономических разработок при правительстве РФ) и А.Улюкаев (бывший заместитель директора Института экономики переходного периода, в настоящее время первый заместитель министра финансов РФ) считают, что наиболее полное представление о статусе региона в аспекте его финансовых взаимоотношений с федеральным бюджетом может дать показатель, отражающий соотношение между расходами федерального бюджета, осуществленными на территории региона, и доходами, собранными на территории региона и зачисленными в федеральный бюджет. Подобный показатель позволяет увидеть, какая часть поступивших с территории субъекта Федерации доходов возвращается обратно в субъект Федерации. Если зачисленные в федеральный бюджет доходы превышают федеральные расходы на территории региона, то такой регион является донором; если, наоборот, расходы превышают доходы, – реципиентом.

О.Кузнецова и А.Улюкаев рассчитали два показателя, определяющих статус региона: а) отношение объема финансовой помощи из федерального бюджета в региональный к объему доходов федерального бюджета, поступивших с территории региона; б) отношение объема финансовой помощи из федерального бюджета в региональный и прямых федеральных расходов на территории к объему доходов федерального бюджета, поступивших с территории региона (5, с. 63-64).

Прямые федеральные расходы – это финансирование учреждений федерального значения, находящихся на территории субъектов Федерации, а также различных федеральных мероприятий и программ. Вплоть до последнего времени данная составляющая финансовых взаимоотношений федеральных властей и регионов не могла быть проанализирована из-за невозможности эффективно отслеживать распределение прямых федеральных расходов между субъектами Федерации. До 1998 г. финансирование федеральных расходов осуществлялось через бюджетные счета министерств и ведомств в уполномоченных банках: посредством многоступенчатой системы средства доводились до их конечных получателей. К 1998 г. 97% получателей бюджетных средств (без учета Министерства обороны РФ, Чеченской Республики и Республики Татарстан) было переведено на казначейское финансирование, то есть счета государственных организаций федерального подчинения сосредоточены теперь в Федеральном казначействе. Достаточно полная информация по прямым федеральным расходам в регионах доступна поэтому только начиная с 1998 г.

Специалисты Института “Восток – Запад” проанализировали баланс финансовых потоков между федеральным бюджетом и регионами как разность между собранными на территории региона и зачисленными в федеральный бюджет доходами и суммой финансовой помощи региональным бюджетам из федерального бюджета и прямых расходов федерального бюджета на территории региона. На основе полученных результатов был сделан вывод, что в России гораздо больше, чем принято считать, относительно благополучных регионов. На протяжении

1996-1998 гг. существовало 26 регионов-доноров, с территории которых федеральный бюджет получал больше, чем на их территории тратил. Донорами в отдельные годы являлись еще 14 субъектов Федерации (11, с.12, 33-34).

С проблемой донорства и реципиентства во многом перекликается проблема взаимоотношений Москвы и федерального бюджета

Финансовые взаимоотношения Москвы и федерального бюджета

Особую проблему составляют финансовые взаимоотношения Москвы и федерального бюджета. О.Кузнецова и А.Улюкаев считают, что отношения Москвы и Центра во многом мифологизированы.

Например, считается, что Москва – один из регионов-доноров, активно “подпитывающих” примерно 80 регионов-реципиентов, и Москва якобы формирует большую часть доходов федерального бюджета и очень мало от него зависит. Такие оценки, по мнению авторов, должны быть серьезно скорректированы с учетом ряда аспектов финансовых взаимоотношений московского и федерального бюджетов.

Доля собираемых на территории Москвы и зачисляемых в федеральный бюджет доходов в общей сумме получаемых с территории всех регионов Российской Федерации доходов федерального бюджета действительно чрезвычайно велика – в 1998 г. она составила 36,1% (при сопоставлении показателей по Москве со среднероссийскими показателями или показателями по другим регионам не учитывается Чеченская Республика) при том, что доля жителей Москвы в населении России составляет чуть меньше 6%. На протяжении последних лет роль Москвы в формировании доходной части федерального бюджета неуклонно возрастала: в 1995 г. доля Москвы составила 18,9%, в 1996 г. – уже 26,0, в 1997 г. – 29,6, в 1999 г. – примерно 37% (5, с.56).

Это объясняется не только современным состоянием экономики города, но и тем, что в Москве зарегистрированы организации, фактически действующие за пределами Москвы. Среди них такие гиганты, как ОАО Газпром, РАО ЕЭС России, Транснефть, МПС, ЛУКОЙЛ, ЮКОС, ТНК и другие крупные общероссийские компании. Так, налоговые доходы от трубопроводного транспорта составляют 21,3% общего объема налоговых доходов бюджета Москвы, хотя ни один магистральный трубопровод через Москву не проходит. Общий объем доходов московского бюджета от поступлений с предприятий, действующих за пределами Москвы, составляет не менее 25% (5, с. 56).

Что касается распределения между федеральным и московским бюджетами собранных на территории города доходов, то в Москве на протяжении последних лет доля федерального бюджета в налоговых доходах была одной из наиболее высоких среди всех субъектов Федерации. В 1995 г. она составила 45,6%, а в 1996-1999 гг. стабилизировалась на уровне 57-58%. Сравнительно благоприятна в Москве динамика налоговой недоимки. Москва – один из немногих регионов, где ситуация со сбором налогов в федеральный бюджет всегда была лучше, чем в региональный бюджет. Можно также отметить, что в рассматриваемый период Москва не имела непогашенного на конец года остатка бюджетных ссуд.

Москва никогда не получала трансфертов. Однако до 1999 г. из федерального в московский бюджет перечислялись так называемые “субвенции на выполнение столичных функций”, объем которых утверждался в принимаемых ежегодно законах о федеральном бюджете. Доля данных субвенций в утвержденном объеме финансовой помощи субъектам Федерации и административно-территориальным образованиям постепенно снижалась (с 5,3% в 1995 г. до 2,2% в 1998 г.), а с 1996 г. сокращался и абсолютный их объем. В расходах федерального бюджета на 1999 и 2000 гг. субвенции Москве не предусматривались. В результате сокращения объема субвенций в 1995-1998 гг. уменьшались как доля Москвы в общем объеме перечислений из федерального бюджета в региональные, так и доля финансовой помощи из федерального бюджета в доходах московского бюджета.

Между тем в ходе исполнения бюджета в 1995-1996 гг. сложилась в некоторой степени абсурдная ситуация: Москва занимала первое место не только по отчислениям в федеральный бюджет, но и по объему федеральной финансовой помощи: главный донор был и главным реципиентом! В 1995 г. доля направляемых в московский бюджет средств составила 7,9% общего объема перечислений из федерального бюджета в региональные (что даже больше, чем доля жителей Москвы в населении России), а в 1996 г. – 4,9%. В дальнейшем эта доля

снижалась – до 3,8% в 1997 г. и до 2,2% в 1998 г. В результате Москва занимала соответственно 4-е и 28-е места в списке крупнейших получателей средств. Доля финансовой помощи в доходах московского бюджета сократилась с 6,7% в 1995 г. до 1,1% в 1998 г. Это позволяет говорить о низкой степени зависимости Москвы от перечислений из федерального бюджета. Скорее всего значимость перечислений из федерального бюджета для бюджета Москвы будет снижаться и в будущем (5, с. 58).

Вопрос о целесообразности выделения Москве субвенций на выполнение столичных функций (основной составляющей финансовой помощи московскому бюджету) стоит достаточно остро. С точки зрения московских властей, городу необходимы дополнительные средства для поддержания его столичного статуса. С точки зрения федеральных властей, Москве крайне выгоден ее высокий статус, поэтому перечисление ей в этой связи дополнительных средств нецелесообразно. Всесторонняя количественная оценка влияния столичного статуса на экономическое развитие Москвы в настоящее время невозможна, однако как столица Федерации Москва получает достаточно большой объем прямых расходов федерального бюджета, что, безусловно, благоприятно сказывается на ее развитии.

Для Москвы прямые федеральные расходы гораздо более значимы, чем перечисления из федерального бюджета в региональный. Если в среднем по территориям России соотношение объемов финансовой помощи из федерального бюджета и прямых расходов федерального бюджета составило в 1998 г. 26:74, то в Москве – 1:99. На Москву в 1998 г. приходилось более 50% всех прямых федеральных расходов. То есть доля Москвы в прямых расходах федерального бюджета примерно в 8,5 раза превышает долю жителей города в населении России. По этому показателю Москва резко выделяется на фоне всех остальных регионов, на следующий за ней Санкт-Петербург приходится лишь 2,8% расходов, что примерно соответствует доле жителей Санкт-Петербурга в населении страны. Доля Москвы в общем объеме прямых федеральных расходов практически по любой бюджетной статье максимальна, а значения показателей по другим регионам во много раз меньше (часто более чем на порядок). Исключение составляют лишь две расходные статьи. Это охрана окружающей среды и природных ресурсов, где Москва уступает Московской области (16,1%), и предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, где Москву опережают Тульская (17,5%) и Брянская области (15,3%) – регионы, которые в наибольшей степени пострадали от аварии на Чернобыльской АЭС (5, с. 61).

Для Москвы также характерна высокая концентрация инвестиций из федерального бюджета. На нее приходилось от 24,5% в 1996 г. до 32,6% в 1997 г. всех федеральных инвестиций в основной капитал (на занимавшую по этому показателю второе место Московскую область приходилось 8%). Доля Москвы в инвестиционном портфеле федерального бюджета в 4-5 раз превосходила долю ее жителей в населении страны и в 2,5-3,5 раза – ее долю в валовом внутреннем продукте. Однако доля Москвы в федеральных бюджетных инвестициях примерно соответствовала ее доле в налоговых доходах федерального бюджета. В 1998 г. из-за изменения общеэкономической ситуации в стране в Москву было направлено всего 13,2% федеральных инвестиций в основной капитал (в Московскую область – 6%). Нет никаких сомнений в том, что бюджетные инвестиции в основной капитал Москвы в ближайшее время выйдут на прежний уровень.

При сопоставлении прямых расходов федерального бюджета на территории Москвы и расходов собственно московского бюджета выясняется, что в 1998 г. на федеральные расходы приходилось более половины (53,7%) всех бюджетных расходов, осуществляемых в Москве. По этому показателю Москва снова занимает лидирующее положение; в следующих за ней Брянской и Тульской областях значения соответствующих показателей составляют 39,4 и 31,7% (5, с. 61).

Роль федерального бюджета в финансировании отдельных расходных статей московского бюджета различна. По сравнению с другими регионами в Москве максимальна доля федерального бюджета в сумме федеральных и региональных расходов на государственное управление, сельское хозяйство и рыболовство, образование, здравоохранение. Наиболее заметно Москва, естественно, выделяется по доле федерального бюджета в расходах на государственное управление (74,3%). Всего на 0,2 процентных пункта в Москве меньше, чем в Санкт-Петербурге, доля расходов на культуру и искусство. Второе место занимает Москва и по доле федеральных расходов на социальную политику.

Москва резко выделяется на фоне других регионов и по прямым расходам федерального бюджета в расчете на душу населения. Этот показатель в Москве с учетом прожиточного минимума превышает среднероссийский уровень более чем в 6 раз.

Особенно разителен контраст по уровню расходов федерального бюджета между Москвой и соседними областями Центрального экономического района. Если в Москве среднедушевые прямые расходы федерального бюджета (с учетом прожиточного минимума) составили в 1998 г. 4840 руб., то в Костромской области – 441 (меньше в 11 раз), в Тверской – 406 (в 12 раз), в Ивановской – 383 (в 12,5 раза), в Московской – 368 (в 13 раз), в Смоленской – 364 (в 13 раз), в Ярославской – 333 (в 14,5 раза), во Владимирской – 317 руб. (в 15,3 раза). Понятно, что номинальные значения прямых расходов федерального бюджета (без учета прожиточного минимума) в Москве превосходят среднероссийский уровень в еще большей степени. По этому показателю разрыв с Ивановской областью достигает 20 раз, с Московской – 18, с Тверской – 19, с Ярославской – 20,5, со Смоленской – 22, с Владимирской – 23 раза (5, с. 62).

Сходная картина наблюдается и при сравнении показателя прямых расходов федерального бюджета, осуществленных в Москве, со средними показателями по экономическим районам Российской Федерации. По номинальным значениям данного показателя Москва превосходит Центрально-Черноземный район в 19 раз, Северо-Кавказский – в 15, Волго-Вятский – в 22, Уральский – в 23,5 раза.

Душевые расходы по подавляющему большинству отдельных расходных статей в Москве также максимальны.

Прямое воздействие федеральных расходов на социально-экономическую ситуацию в Москве очевидно: больше половины бюджетной сферы города финансируется из федерального бюджета. Именно поэтому в Москве не задерживаются выплаты пенсий, социальных пособий и зарплат бюджетникам. Кроме того, федеральные расходы обуславливают мультипликативный эффект: доходы большого количества работников федеральной бюджетной сферы увеличивают объем платежеспособного спроса, что способствует развитию сферы услуг. Находящиеся на федеральном финансировании юридические и физические лица платят налоги, в том числе и в московский бюджет, а это ведет к вторичному росту бюджетной обеспеченности и т.д.

В виде финансовой помощи московскому бюджету возвращается очень небольшая часть доходов федерального бюджета, поступивших с его территории, – всего 0,8% (по данным за 1998 г.): в этом смысле Москва действительно является донором федерального бюджета. Тем не менее такое положение Москвы отнюдь не уникально. В четыре региона – Татарстан, Башкортостан, Санкт-Петербург и Ямало-Ненецкий автономный округ – средства либо вообще не возвращаются, либо возвращаются в меньших объемах. И, что еще более важно, донорами федерального бюджета по определению (а), предлагаемому О.Кузнецовой и А.Улюкаевым, является большинство регионов России – 63.

Если к финансовой помощи приплюсовать прямые расходы федерального бюджета, то окажется, что в Москву в 1998 г. вернулось 83,2% доходов федерального бюджета, поступивших с ее территории, то есть Москва по-прежнему может считаться нетто-донором федерального бюджета, хотя и не выделяющимся из общего ряда. Определению (б) региона-донора в 1998 г. соответствовали 35 субъектов Федерации, и среди них по доле возвращаемых из федерального бюджета средств Москва занимала лишь 28-е место. В лидирующий в списке доноров Ямало-Ненецкий автономный округ возвращалось лишь 3,7% доходов федерального бюджета, поступивших с его территории, в следующие за ним Ханты-Мансийский автономный округ – 5,3, Республику Башкортостан – 8,7%. Таким образом, в аспекте соотношения финансовых потоков между федеральным и региональными бюджетами Москва не может претендовать на уникальность статуса, она – лишь один из достаточно многочисленного числа регионов-доноров (5, с. 64).

Учитывая огромные масштабы финансовых потоков не только с территории Москвы в федеральный бюджет, но и в противоположном направлении, целесообразно, считают авторы, оценить “чистый” вклад Москвы в формирование доходной части федерального бюджета. Его можно определить как долю собранных на территории Москвы и зачисленных в федеральный бюджет доходов за вычетом осуществленных из федерального бюджета расходов на территории Москвы. Этот показатель отражает фактический вклад Москвы в формирование той части доходов федерального бюджета, которая идет на перераспределение средств между регионами и на финансирование не имеющих территориальной привязки расходов.

Москва сохраняет за собой первое место по “чистой” доле в доходах федерального бюджета, которая в 1998 г. составила 17,4%. Однако отрыв Москвы от других регионов относительно невелик: доля Московской области здесь достигает 14,9%, а Ханты-Мансийского автономного округа – 13,0%. Как уже отмечалось, в рейтинге регионов по “валовой” доле в доходах федерального бюджета названные регионы занимают те же позиции (соответственно 36,1%, 6,7 и 4,8% доходов) (5, с. 64).

Результаты исследований, проведенных О.Кузнецовой и А.Улюкаевым, показывают, что, во-первых, значение расходов федерального бюджета для Москвы очень велико (из федерального бюджета финансируется больше половины бюджетной сферы города) и, во-вторых, статус Москвы не так уникален, как кажется. Примерно треть регионов России может быть отнесена к числу регионов-доноров, для которых доходы федерального бюджета, поступившие с их территории, больше, чем расходы федерального бюджета на их территории.

Создание эффективной системы межбюджетных отношений

В варианте Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г., подготовленном Центром стратегических разработок, предлагается реформировать межбюджетные отношения с тем, чтобы создать долгосрочные стимулы, побуждающие субфедеральную власть к проведению структурных реформ; обеспечить полное прозрачное выполнение региональными и местными властями своих обязательств; поддерживать на всей территории страны равный доступ граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям, а также обеспечить политическую консолидацию в рамках федеральных отношений.

В сфере расходных полномочий предлагается упорядочить разграничение расходов между уровнями бюджетной системы, а также сократить обязательства, возлагаемые законодательством на региональные и местные бюджеты.

В области разделения доходов предполагается отказаться от расщепления налоговых поступлений между бюджетами разных уровней, ввести принцип “один бюджет – один налог”, расширить налоговые полномочия регионов и местных властей исходя из распределения расходных обязательств и особенностей отдельных налогов.

В сфере финансовой помощи предполагается разделение помощи на текущую, инвестиционную и “реформостимулирующую”. В рамках первого направления планируется завершить начатую в 1999 г. реформу ФФПР, создать Фонд компенсаций для финансирования возложенных на региональные бюджеты федеральных мандатов и Фонд субсидий для долевого софинансирования приоритетных расходов региональных бюджетов. В рамках второго направления должен начать работу Фонд регионального развития, в рамках третьего – Фонд развития (реформирования) региональных финансов.

По мнению разработчиков Стратегии развития, необходимо упорядочить и в перспективе ликвидировать такие каналы денежной помощи, как бюджетные ссуды и средства, передаваемые в порядке взаимных расчетов (14).

Предложенная правительством концепция бюджета на 2001 г. предусматривает ужесточение финансовой централизации. Такое ужесточение является неизбежным следствием принятия поправок к Налоговому кодексу РФ. Планируется, что оставляемые ранее регионам 15% НДС пойдут в федеральный бюджет. Взамен федеральный бюджет берет на себя целевые субвенции по расходам на детские пособия, на исполнение законов о ветеранах и инвалидах.

Предлагается также упразднить федеральный дорожный фонд, деньги из которого через налоги с оборота на ГСМ, на пользователей автодорог, поступали в региональные бюджеты. Регионам предлагается заменить доходы, пополнявшие дорожные фонды, доходами от нового единого муниципального налога и единого транспортного налога. Правительство также обещает регионам компенсировать нехватку денег на дороги из федерального бюджета. В целом, по некоторым подсчетам, федеральный бюджет 2001 г. по сравнению с 2000 г. с учетом социальных и дорожных компенсаций регионам пополнится на 31,9 млрд. руб. Регионы же потеряют 23,9 млрд. руб. (2).

В проекте бюджета 2001 г. записано, что компенсации по социальным законам и по региональным дорожным фондам будут предоставлены всем регионам без исключения. Депутат Госдумы, бывший министр финансов РФ М.Задорнов считает, что от принятия такого проекта бюджета пострадают регионы-доноры, которые всегда сами за счет своих ресурсов выплачивали детские пособия и льготы ветеранам, поскольку получать из федерального бюджета регионы-доноры, по его подсчетам, будут меньше, чем у них будет изыматься средств за счет НДС. То

есть новая система выгодна для дотационных регионов, а у доноров сократится финансовая база и соответственно политическое влияние.

По мнению М.Задорнова, такая бюджетная централизация может осуществляться только тогда, когда в бюджете четко записано, какие статьи, например закона о ветеранах, финансируются из федерального, какие из регионального бюджетов. Вместе с тем многие аналитики считают правильным ликвидацию большинства целевых бюджетных фондов и множества налоговых льгот (8).

Список литературы

1. Барский А., Данков А., Микулин М. Финансовая база местного самоуправления // Вопросы экономики. – М., 1999. – № 3. – С.33-41.
2. Граник И. Бюджет на регионах // Коммерсантъ. – М., 2000. – 6 июня. – С.8.
3. Казну нельзя помиловать // Профиль. – М., 2000. – № 21. – С.20-22.
4. Кузнецов Н. Москва копит на обслуживание внешнего долга // Время МН. – М., 2000. – 29 фев. – С.5.
5. Кузнецова О., Улюкаев А. Финансовые взаимоотношения Москвы и федерального бюджета // Вопросы экономики. – М., 1999. – № 12. – С.55-65.
6. Лексин В., Швецов А. Стереотипы и реалии российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – М., 2000. – № 1. – С.71-87.
7. Ляско А. Экономический кризис и его последствия для бюджетной системы российских регионов // Вопросы экономики. – М., 1999. – № 3. – С.21-32.
8. Михаил Задорнов: сверхдоходы лучше непредвиденных расходов // Коммерсантъ. – М., 2000. – 6 июня. – С.8.
9. Московская область не заплатит по долгам // Там же. – 7 июня. – С.7.
10. Нагорных И. В России началась перекройка // Коммерсантъ. – М., 2000. – 16 мая. – С.1, 2.
11. Потапов Л. Финансовый механизм саморазвития региона // Экономист. – М., 1999. – № 6. – С. – 62-68.
12. Рубчиков М. Суверенные казначеи // Эксперт. – М., 2000. – 20 марта. – С. 10-11.
13. Сабуров Е., Типенко Н., Черняховский А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения. – М., 2000. – № 1. – С.56-70.
14. Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. // Коммерсантъ. – М., 2000. – 12 мая. – С. 7.
15. Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков / Моск. Центр Ин-та “Восток – Запад”. – М.: Диалог-МГУ, 1999. – 235 с.