

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ – ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА ФЕДЕРАЛИЗМА



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФС РФ
ПО БЮДЖЕТУ

Евгений Викторович
Бушмин



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФС РФ ПО БЮДЖЕТУ

Вячеслав Александрович
Новиков

В последнее время межбюджетным отношениям уделяется все больше внимания. Президент России в Бюджетном послании Федеральному Собранию поставил задачу «снизить иждивенческие настроения регионов и повысить их мотивацию к развитию собственной налоговой базы». Правительство РФ презентует свои новации, регионы объясняют, чем они нехороши. В итоге все по-прежнему сводится к классическому «дайте денег». Ответ федеральных властей столь же традиционен («денег нет, и не будет»).

Строго говоря, межбюджетные отношения – это система распределения средств, собираемых со всех доходных источников страны, между бюджетами различных уровней для обеспечения выполнения расходных полномочий на каждом из этих уровней. Понятно, что ни при каких условиях эта система не должна сводиться к банальному «распиливанию» средств федерального бюджета. И для того, чтобы выстраивать государственную политику в сфере межбюджетных отношений, для начала нужно понять, в каком государстве мы хотим жить – в федеративном или унитарном.

Очевидно, что унитарная форма государственного устройства для России невозможна – хотя бы в силу ее протяженности, природно-климатических условий и культурных различий. Однако федеративное государство может быть построено только там, где есть четкое разделение полномочий между центром и субъектами Федерации. Естественно, это невозможно сделать без соответствующих финансовых ресурсов – просто потому, что субъектам нельзя вменять обязанности, не наделяя их при этом правами. Бюджетный федерализм и есть та основа, без которой невозможно построение федеративного государства. К сожалению, как это ни печально, но пока есть все основания утверждать, что ни бюджетным федерализмом, ни построением федеративного государства никто всерьез не занимается.

В декларациях недостатка нет, но наблюдается видимое противоречие между заявленными целями и реализуемой политикой. Так, за последние годы был принят целый ряд законов – №95-ФЗ, 122-ФЗ, 131-ФЗ, которыми за регионами были закреплены определенные полномочия.

Исходили при этом будто бы из логики статьи 72 Конституции РФ, которая определяет предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Только если раньше по этим вопросам Федерация принимала основы законодательства, а субъекты осуществляли регулирование в соответствии с описанными полномочиями, то есть по каждому направлению принимали свой закон, то теперь произошло разделение по каждому из пунктов.

Так, например, муниципалитеты стали полностью отвечать за тепло-, водо- и электроснабжение. При этом у муниципалитетов нет никаких рычагов воздействия на большинство хозяйствующих субъектов, осуществляющих снабжение. В ряде случаев собственниками являются муниципальные предприятия, но особой роли это не играет. Регулирование тарифов частично осуществляет Федеральная служба по тарифам, частично – региональные энергетические комиссии. Этот пример наглядно показывает, что состоявшийся процесс закрепления полномочий вызывает сегодня определенные сомнения.

После закрепления полномочий нужно было бы установить для каждого региона расходы на их исполнение исходя из установленных нормативов. Но в России до сих пор таких нормативов нет. Причем уже 14 лет стоит вопрос о том, что необходимо определить хотя бы нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, чтобы знать минимум расходования денежных средств на одного человека, то есть иметь возможность рассчитать минимальный бюджет муниципального образования, региона. Такой путь не устраивает главное финансовое ведомство страны по той простой причине, что если сделать реальные расчеты, то выяснится, что население по существу живет в нищете и денег ни на что не хватает. Поэтому расходные полномочия регионов и муниципалитетов посчитаны с определенной долей приблизительности.

Тем не менее на следующем этапе необходимо решить, с помощью каких доходных источников можно обеспечить эти полномочия. Один из этих источников – налоги. Но только налоговых доходов недостаточно для обеспечения жизнедеятельности региона или муниципалитета. Ведь субъекты Российской Федерации слишком разные – и по численности населения, и по его составу, и по отраслевой структуре производства. Есть, например, города, являющиеся бюджетообразующими для своего региона, и есть деревни, в которых три десятка жителей, несмотря на все достижения мировой цивилизации, фактически живут натуральным хозяйством. И если в бюджете такой деревни оставить все налоговые поступления, все равно нельзя будет обеспечить ни функционирование фельдшерского пункта, ни даже электроснабжение. Поэтому возникает необходимость в выравнивании бюджетной обеспеченности регионов, то есть в межбюджетных трансфертах.

Следует отметить, что федеральный центр при закреплении за регионами доходных источников не просто пошел эмпирическим путем, но и применял весьма специфические методы. Когда перераспределялись полномочия, не было учтено, что по ряду позиций изначально шло недофинансирование. Так, по оценкам Института экономики города, только для местного самоуправления недофинансирование составляло до 40%. При разделе полномочий и доходных источников это обстоятельство вообще не было принято в расчет. Доходы были перераспределены только под переданные полномочия. Например, если обязательства по выплате заработной платы были переданы с муниципального уровня на уровень субъекта Федерации, то в связи с этим муниципалитеты лишились доходных источников.

Распределение налогов и трансфертов вызывает у регионов серьезные нарекания. Хорошо известен лозунг «Один налог – один бюджет». И так же хорошо известно, что без регулирующих налогов ни в одной экономике обойтись нельзя. Однако некоторым странам удается свести число регулирующих налогов к минимуму. Например, в Германии баланс между бюджетным финансированием федеративных земель обеспечивается одним регулирующим налогом. При этом его распределение ежегодно устанавливается канцлером Германии совместно с премьер-министрами земель. Если какую-либо из земель политика федерального центра не устраивает, то это только увеличивает популярность правительства этой земли. Излишне говорить, что в России ни один глава региона не пойдет на конфликт с Правительством РФ, ведь это может привести к печальным последствиям для субъекта Федерации. То есть фактически все российские регионы признают свою зависимость от федерального центра.

К сожалению, зависимость регионов растет из года в год. Ежегодно принимаются законы, изменяющие доходную базу как федерального, так и региональных бюджетов. Речь в первую очередь идет о поправках в Налоговый кодекс: с завидным постоянством у регионов отбираются налоговые



источники доходов. Например, в 2007 году общая сумма выпадающих доходов субъектов Федерации составит 34,9 млрд. рублей. При этом львиная доля – больше 31 млрд. рублей – приходится на изменения по налогу на прибыль: организации смогут учитывать убытки предыдущего года в полном объеме и относить к расходам свои затраты на НИОКР в течение одного года, а не двух лет.

В Программе бюджетного федерализма на период до 2009 года сказано, что федеральный центр не может изменять доходную или расходную базу субъектов РФ без соответствующей компенсации. Однако там не говорится о том, какой характер должна носить эта компенсация. На протяжении нескольких лет у регионов изымаются налоговые источники доходов, а компенсации по большей части предоставляются в виде трансфертов. Казалось бы, и то, и другое – деньги. Но есть один нюанс: трансферты выделяются только на год, а налоговые доходы изымаются навсегда. В результате, по подсчетам Счетной палаты РФ, с 2002 по 2006 год общее изъятие из доходной части бюджетов субъектов Федерации составило около 600 млрд. рублей. Нельзя сказать, что у региональных бюджетов не было дополнительных налоговых доходов. Но их сумма за указанный период достигла лишь 52 млрд. рублей, что несопоставимо с объемами налоговых изъятий.

Такая схема абсолютно недопустима, к тому же есть примеры, что ранее федеральный центр действовал по-другому. Так, в 2003 году при подготовке бюджета на 2004 год отмену оборотных налогов (на пользователей автодорог и с владельцев транспортных средств), которые тоже поступали в бюджеты субъектов Федерации, компенсировали именно с помощью налоговых источников, правда, в меньшем объеме, чем это было необходимо. Регионы получили дополнительные 1,5% налога на прибыль, 60% акцизов на нефтепродукты и т.д., но уже на следующий год эти 1,5% вернулись федеральному центру. В то время ставка ЕСН снижалась на 10 процентных пунктов и, по мнению Минфина России, соответственно должны были бы уменьшиться расходы на уплату этого налога у бюджетных учреждений в субъектах Федерации. Следовательно, у регионов могли остаться лишние деньги, которые федеральные власти и поспешили отобрать назад – в виде 1,5% налога на прибыль.

Впоследствии произошел переход к замене налоговых источников доходов трансфертами. Например, акцизы на табак было решено сконцентрировать на федеральном уровне именно из-за того, что поступления от этого налога неравномерно распределены между субъектами Федерации. Естественно, у тех регионов, в бюджеты которых поступали акцизы, образовались выпадающие доходы, и возник вопрос об их компенсации. Были выделены трансферты, но при этом в Правительстве РФ решили, что компенсаций достойны только те регионы, у которых табачные акцизы давали больше 1% доходной базы бюджета.

Все попытки воздействовать на ситуацию на федеральном уровне наталкиваются на безапелляционные возражения со стороны главного финансового ведомства страны, специалисты которого заявляют, что об этом говорить некорректно, потому что налоговая база регионов растет из года в год и в виде налогов субъекты Федерации получают более чем достаточно. Следует, однако, возразить, что, во-первых, налоговая база растет не только у регионов, но и у Федерации, а во-вторых, у субъектов она растет, скорее, вопреки помощи федерального центра.

Логика нормальных межбюджетных отношений очень простая: поделены полномочия – под них распределены доходы. После этого Федерация ни при каких условиях не должна претендовать на доходы регионов. Наблюдается же прямо противоположная картина: при профицитном бюджете и огромном Стабилизационном фонде к субъектам Федерации буквально «залезают в карман» всеми возможными способами. По-другому действия Правительства РФ назвать невозможно. Например, Федеральной службе исполнения наказаний (ФСИН) льготы по уплате земельного налога и налога на имущество предоставляются на федеральном уровне, что фактически является механическим перекачиванием денег из региональных бюджетов в бюджет Федерации, поскольку именно центр обязан профинансировать всю систему региональных управлений исполнения наказаний, включая выделение средств на уплату этих налогов.

Есть и другие примеры. Компаниям разрешается вычитать из базы налога на прибыль затраты на выкуп земли. Но поскольку это налог на прибыль, то любая льгота приводит к выпадающим доходам субъектов. Или, скажем, в 2002–2003 годах были введены льготы по налогу на имущество по мобилизационным мощностям, причем по всем, а не только законсервированным. Перечень мощностей



утверждается Правительством РФ, и оно в 2004 году задним числом утвердило на эти годы в качестве мобилизационных мощностей для энергетики абсолютно все имущество, что в результате приведет к многомиллиардным потерям по всей стране. Дело в том, что во многих регионах энергетики сначала налог уплатили, а затем обратились с требованием вернуть. Но ведь если это решение принимал федеральный законодатель и оно привело к выпадающим доходам, то их нужно компенсировать.

Средства у регионов забирают не только прямыми, но и латентными, то есть скрытыми, способами. К примеру, принимается решение об обеспечении некоторых категорий детей бесплатными учебниками. Но не учитывается, что это влечет дополнительные расходы субъектов РФ, поскольку вся сфера образования находится в их ведении. Последствия для субъектов никто не просчитывает, в финансово-экономическом обосновании законов главной фразой обычно становится следующая: «Принятие закона не потребует дополнительных расходов федерального бюджета».

На самом деле денег у Федерации более чем достаточно. Несмотря на то, что в настоящее время после распределения трансфертов регионы получают 51%, а Федерация 49% собираемых доходов, на самом деле территории гораздо беднее. Это напрямую связано со структурой их доходов. Собственно региональные налоги дают не более 5% доходов региональных бюджетов. Все остальное субъекты РФ получают за счет федеральных налогов (например, в их бюджеты поступает налог на доходы физических лиц, часть налога на прибыль и т.п.) и межбюджетных трансфертов. Понятно, что за свои налоговые источники доходов они, что называется, держатся обеими руками. В результате налогоплательщики предпочитают лоббировать свои интересы в Госдуме, а не связываться с властями субъектов РФ, даже когда речь идет о региональных налогах – на имущество – или местных – например, земельном.

Что касается трансфертов, то их ежегодное распределение обуславливает некую неустойчивость финансового положения регионов. Отдельного внимания заслуживает и то, какие методы применяются при распределении трансфертов. Только сейчас стали делаться попытки по созданию такой методики распределения трансфертов, которая бы стимулировала территории к росту налоговой базы.

Все 15 лет с момента перехода нашей страны на рыночные формы хозяйствования у регионов не было стимулов к собственной финансовой самостоятельности. И многие территории научились извлекать из этого определенную выгоду. К примеру, в свое время разъединение Красноярского края началось с перехода Эвенкии и Хакасии на самостоятельные бюджеты. Потому что Эвенкии проще было рассказать о своих тяготах (суровом климате и т.п.) в Москве и получить вожделенные 400 млн., чем «выбить» их из краевого руководства. Проблема состояла в том, что краевой бюджет при его больших объемах постоянно «урезался» центром.

В связи с этим в том же Красноярском крае с 1999 и вплоть до 2003 года вполне серьезно рассматривался вопрос, а нужно ли ему оставаться регионом-донором? Ведь в российских условиях быть донором весьма обременительно. Например, для повышения зарплат деньги донор должен изыскивать сам, а дотационной территории их бы выделили из федерального бюджета. Понятно, что по стратегическим соображениям территории все же лучше быть донором. Это приводит к уважительному отношению со стороны западных инвесторов, территории присваивается приличный рейтинг при заимствовании на западных рынках, и самое главное – наличие финансовой базы дает региональной власти самостоятельность при принятии решений.

Поэтому в действительно федеративном государстве финансовая самостоятельность регионов должна поощряться федеральным правительством. К сожалению, пока что этого не происходит. Ведь если разобраться, «отъем» налоговых источников доходов и их безграмотное перераспределение в первую очередь бьют по территориям с более высоким экономическим потенциалом. Тем самым достигается прямо противоположная цель – богатые регионы становятся бедными и, соответственно, зависимыми от федерального центра. Это неправильная, пагубная стратегия, от которой Правительству РФ давно пора отказаться, а для урегулирования бюджетной обеспеченности регионов – применять стимулирующие методики.

Федеральному центру просто необходимо поступиться своей финансовой властью. Попытки с помощью бюджетной политики сделать основным вектором строительства унитарного государства приведут к тому, что Россия опять окажется перед испытанием на прочность. Регионам нужна экономическая свобода, то есть де-факто экономическая децентрализация.