

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Рассматриваются особенности развития бюджетного федерализма в России и его противоречия, проанализированы факторы, влияющие на финансовые потребности регионов.

Ключевые слова: бюджетный федерализм; неоднородность экономического пространства; «регионы-доноры»; «регионы-реципиенты»; налоговый потенциал.

К моменту формирования новой модели российской бюджетной системы в мировой экономической теории внимание учёных концентрируется на двух концепциях экономического развития общества: на монетаризме и неокейсианстве.

Отличительным признаком кейсианской модели является признание первенства бюджетно-налоговой политики, нацеленной на регулирование размера бюджетного дефицита (излишка) для расширения (сокращения) совокупного спроса. Денежно-кредитная политика в этой макроэкономической «смеси» должна была лишь приспособливаться к бюджетно-налоговой, чтобы достигнуть устойчиво невысоких, поддерживающих экономический рост процентных ставок.

Теория экономики предложения, отстаивающая первенство бюджетно-налоговых регуляторов, допускает возможность возникновения в ходе такого стимулирования бюджетного дефицита в краткосрочном периоде, полагая, что последующий рост производства и доходов населения приведет к компенсации временных потерь бюджета. Монетаристы же считают недопустимым возникновение бюджетного дефицита даже в краткосрочном периоде. Ликвидацию этого дефицита как ведущего инфляционного фактора они ставят на первое место в приоритетах экономической политики.

Российская практика социально-экономического переустройства в значительной мере опиралась на монетаристскую концепцию, что в области бюджетной политики проявилось, прежде всего, в её целевой ориентации на ежегодную балансировку федерального бюджета.

Особенность бюджетного федерализма состоит в том, что одни субъекты Федерации являются национально-государственными, а другие административно-территориальными образованиями, где органы власти тех и других отнесены к государственным органам власти субъекта Федерации. При этом последние в большей степени, чем первые, представляют собой другой уровень единой системы государственной власти; первые, находясь в этой же системе, выступают в той или иной степени и как органы власти государств-субъектов Федерации или, как зафиксировано в Конституции РФ 1993 г., «республик (государств)» [1].

Формально в Конституции РФ как бы не фиксируется асимметричность федеративного устройства России, если не считать упоминания о «республиках (государствах)», но по существу она имеется.

К тому можно добавить также особенности Российской Федерации: страна с огромной территорией, различающаяся по природно-климатическим признакам, обладающая неравномерным ресурсным и производственным потенциалом, степенью развития социальной инфраструктуры, с большим количеством националь-

ностей и народностей, которые имеют длительный исторический период общения в семье единого унитарного государства, хотя СССР формально и был провозглашен Федерацией. В действовавшей в то время конституции предусматривались для субъектов Союза широкие права, вплоть до выхода из Федерации. Но это не означает, что в условиях СССР вовсе не функционировали элементы бюджетного федерализма. При утверждении единого бюджета, включая бюджеты союзных республик, органы государственной власти на любом уровне имели право самостоятельно утверждать бюджет и окончательно определять его объем по доходам и расходам с учетом установленных им сверху показателей бюджетного регулирования и имевшихся у них финансовых возможностей.

Бюджетный федерализм выражает те же отношения, на той же основе, что и федерализм, в части разграничения бюджетных прав и полномочий, налогов и расходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, а в соответствии с этим – внутри последних между региональным бюджетом и местными бюджетами.

Различные финансовые потребности регионов обусловлены влиянием ряда объективных и субъективных факторов.

Среди объективных факторов наиболее значимым является *уровень социально-экономического развития регионов*. В пределах России имеются несколько четко ограниченных регионов с разной специализацией, разным показателем уровня жизни и налогового потенциала (например, Южный регион, Западный, Северный и т.д.), к которым применяются единые налоговые и бюджетные стандарты. Причем Федеральный центр не имеет достаточно полных данных по их настоящим налоговым возможностям. По душевому валовому продукту разрыв наиболее «бедных» и наиболее «богатых» регионов России составляет более 20 раз. В России много народов имеют свой национально-традиционный уклад. Живя на доходы от натурального хозяйства и рыночной торговли, обладая значительным налоговым потенциалом, налогов не платят.

Весомым фактором является *природно-климатический*. Финансовые потребности различных по своим особенностям регионов во многом определяются разнообразием природно-климатических условий. Особенно важен данный фактор для северных регионов нашей страны. Даже при равной доле в Фонде трансфертов дополнительные статьи расходов для дотационного региона на Севере, безусловно, очень сильно отличаются от дополнительных расходов дотационного региона на Юге.

Особую роль как фактор, влияющий на межбюджетные отношения, играют *природные ресурсы*. Что

сказывается на неравномерной специализации регионов, на их экономике. Для России, с ее богатым природно-ресурсным потенциалом и большой неравномерностью его размещения, в условиях правовой и политической нестабильности эта проблема связана с сохранением целостности самого государства. Местные органы власти, а также коренные народы должны в полной мере получать свою долю доходов и пользоваться правом на запрещение разработки ресурса, если это, по их мнению, наносит непоправимый ущерб окружающей среде.

Одним из субъективных факторов для России является *политический*, он объединяет влияние всех остальных факторов, проявляющееся в действии региональных элит, лоббизме, льготах, забастовках, в многочисленных обещаниях, раздаваемых государственными деятелями во время предвыборных кампаний. «Асимметричность» межбюджетных отношений, политические преимущества республик и автономных образований, установление льготных финансовых режимов также объясняются и опосредуются политическим фактором.

В современных условиях формирования системы межбюджетных отношений традиционно важную роль продолжает играть *национально-этнический фактор*, определяющий стремление отдельных республик в составе Российской Федерации к суверенитету.

Но для справедливого функционирования системы межбюджетных отношений национально-этнические различия должны найти свое отражение в натурально-стоимостных государственных и региональных стандартах социальных благ, на основе которых будут рассчитываться бюджетные потребности регионов.

О возможности унификации принципов территориально-административного деления в рамках федерализма, где национально-этнический фактор должен быть учтен (реализован) в развитии культурных и прочих традиций, особенностей при унификации принципов БФ, территориально-административного устройства и возможном укрупнении многих субъектов Федерации, учитывая их огромный разброс показателей по размерам территории, экономическому развитию и др.

В перспективе главным условием при построении справедливой и открытой системы межбюджетных отношений должен стать учет именно объективных факторов, определяющих финансовые потребности регионов, при этом влияние субъективных факторов будет во многом сглажено.

Финансовое благополучие и регионов и Федерации в целом зависит от поступления налогов. Налоги по их видам распределены на постоянной основе внутри бюджетной системы в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации.

Но в связи с тем, что у многих территориальных бюджетов минимально необходимые расходы не покрываются этими налогами, производится ежегодно бюджетное регулирование.

Действительно, налоговая база распространена по территории очень неравномерно. Но это вовсе не дает никаких оснований финансово развитым регионам претендовать на особый статус в системе межбюджетных отношений. В первую очередь это касается г. Москвы и ресурсно-добывающих регионов.

Во-первых, налоги в федеральный бюджет платят вовсе не регионы, а конкретные плательщики-граждане и предприятия. В том, что на территории конкретного региона сосредоточены крупные налогоплательщики, заслуги региональных властей почти нет. Такое положение определили история и география нашей страны. Прежде чем нефтегазовые месторождения Западной Сибири или богатые залежи Норильска стали давать отдачу, в них были вложены огромные средства всей страны, в том числе и за счет сегодняшних дотационных регионов. Если сделать небольшой экскурс в историю 30-х гг. XX в., время индустриализации, то мы увидим, что финансовой основой для успешного осуществления были ресурсы в основном легкой промышленности европейской части бывшего СССР.

Во-вторых, налоговый потенциал любого региона складывается только в рамках единого экономического пространства. Покупая бензин в г. Красноярске, платят налоги, заложенные в конечную стоимость бензина (через НДС), г. Ачинску (где был произведен этот бензин), Ханты-Мансийскому округу (где была добыта нефть) и г. Москве (где зарегистрирована компания ЮКОС). И также по любому товару в большинстве своем производство имеет не местное значение.

В-третьих, регионов – «чистых доноров» просто нет, любой регион получает трансферты, пусть и намного меньше, чем отдает. Потому, что в системе перераспределения финансовых средств между регионами задействовано не более 10–15% общих федеральных расходов. Остальные, намного большие по объему средства федерального бюджета, распределяются через федеральные министерства и ведомства, а также различные федеральные программы.

Пока, кроме как «перетягивания одеяла на себя», вреда разговоры о «регионах-донорах» не приносят. Они только мешают решению реальных, а не надуманных проблем бюджетного федерализма, нагнетают напряженность в отношениях между регионами, особенно если речь идет о каких-то практических действиях. В отношении нашего бюджетного федерализма не хватает прозрачности, не видно на что идет каждый потраченный рубль.

По мнению В. Христенко и А. Лаврова [2], «в подлинной федерации нет “доноров” и “иждивенцев”, есть равноправные субъекты федерации с разной бюджетной обеспеченностью, которые объединились, в том числе и для того, чтобы обеспечить своим гражданам примерно равные социальные гарантии».

Остается необъяснимым факт закрепления национального статуса за республиками и его не получение округами, если проводить зависимость от площади территории, то многие округа по своей площади многократно превосходят большинство республик. Непонятной ситуацией можно назвать не присвоение республиканского статуса территориям, где проживают еще более сотни народов и народностей. Данное обстоятельство также можно отнести и к не «национальным» субъектам Федерации, которые не имеют статуса государственности, в отличие от республик.

Противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов и формальной централизацией налогово-бюджетных полномочий усугубляются неустойчиво-

стью макроэкономических условий, слабостью демократических институтов, неразвитостью рынков капиталов и низкой мобильностью факторов производства, завышенными социальными ожиданиями и требованиями к государству, резкими различиями в бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований.

Один из парадоксов социально-экономического устройства Российской Федерации заключается в том, что это в недавнем прошлом сугубо унитарное, по сути, государство имело весьма развитую федеративную форму территориально-административного устройства, хотя и отличную от общего понимания федерализма. Тем не менее в основу рыночного федеративного государства было положено прежнее формально федеративное территориально-административное устройство.

Федерализм в его классическом варианте исключает любое неравенство членов Федерации между собой и по отношению к Центру. Сложившееся в условиях унитарной России фактическое неравенство прав между бывшими национальными автономными республиками и областями трансформировалось в неравенство их социально-экономических потенциалов. В условиях унитарного государства такое неравенство в существенной мере нивелировалось Центром, но при переходе к рыночным отношениям проявилось сразу и достаточно болезненно. Тем более что все преобразования в российской региональной политике с самого начала проходили разобщенно и бессистемно, под значительным влиянием политической конъюнктуры, на фоне непростого процесса поиска компромиссов между различными ветвями власти и преодоления центробежных тенденций. Причём разрушение старых управленческих структур тоталитарного государства и методов управления недостаточно компенсировалось активным появлением новых рыночных структур.

Известно, что научно обоснованная бюджетная система, которая отражает сформированные в этой сфере как общие закономерности, так и особенности конкретной страны оказывает позитивное воздействие на развитие экономики, расширяет сферу деловой активности населения.

В стране сформирован такой характер экономических отношений, при котором распределение бюджетных полномочий и ответственности между центральными, региональными и местными государственными структурами строится на принципах бюджетного федерализма, от организации которого во многом зависит регулирование доходов между центром и регионами и формирование доходной части бюджета любого уровня.

С точки зрения основ функционирования экономики, сути бюджетного федерализма, не имеют реального экономического содержания понятия «регионы – доноры» и «регионы-реципиенты» (регионы, принимающие трансферты). Следует отметить, что признак получения федеральных трансфертов не может быть достаточным основанием для отнесения какого-то региона к группе «доноров» или «реципиентов».

Регионы, передающие в бюджет средства, превышающие поступления из федерального бюджета («доноры»), и, наоборот, получающие из него больше, чем они перечисляют бюджету («реципиенты»), с точки

зрения экономики равноправны, но неизбежно различаются по следующим характеристикам. Во-первых, они объективно поставлены в различные климатические, географические, демографические и ресурсные условия. Однако в силу специализации все регионы работают и используют преимущества друг друга. Во-вторых, различаются не по вине регионов исторические условия и соответственно предпосылки эффективного высокотехнологического развития их экономик. Это неравенство было усугублено разрушением экономического потенциала в годы рыночной трансформации. Например, ситуация в текстильной промышленности не могла не сказаться на необходимости трансфертов в Ивановскую область и т.д. В-третьих, существует различие по результатам хозяйствования.

Все это позволяет сказать, что лишь в последней части – реальных результатах деятельности – трансферты могут носить неоправданный характер и регионы, получающие их по этой причине, живут за счет других. Лишь в отношении этих регионов «регионы-доноры» реально выступают таковыми. Кроме того, следует учесть, что в Российской Федерации нет регионов, способных обеспечивать свои бюджетные обязательства без привлечения ресурсов из центра (части федеральных налогов).

По сравнению с другими национальными экономическими системами, российский бюджетный федерализм и вся совокупность межбюджетных отношений обладают рядом особенностей и противоречий:

- наличием большой совокупности субъектов межбюджетных отношений (как на региональном, так и на местном уровнях);
- существенной дифференциацией экономических потенциалов и, соответственно, бюджетно-налоговых потенциалов регионов (как в объемном выражении, так и на душу населения);
- ограниченной способностью большинства субъектов Федерации и органов местного самоуправления к обеспечению бюджетной самодостаточности;
- отсутствием горизонтальных договорных механизмов бюджетного выравнивания между субъектами отношений и отечественного исторического опыта в этой области;
- существенной дифференциацией уровня первичных (в сфере трудовой занятости) реальных доходов в региональном аспекте и отсутствием развитых рыночных механизмов, обеспечивающих сглаживание территориальных различий в уровне жизни населения, а также острой социальной дифференциацией.

Фактор существенной дифференциации бюджетных и налоговых потенциалов на субфедеральном уровне порождает особенно сложные проблемы.

Разница экономических потенциалов регионов увеличилась за 1989–1998 гг. с соотношения 1:11 до 1:18 [3]. В последующий период, как отмечается в итогах социально-экономического развития РФ за 2008 г., дифференциация бюджетно-налоговых потенциалов в расчете на душу населения не уменьшилась, а еще более возросла. Следовательно, в условиях Российской Федерации задача горизонтального выравнивания оказывается сложнее, чем в других странах. Это требует развивать бюджетно-налоговые технологии и активи-

зирать политику поддержки регионов с недостаточно развитой экономикой (в том числе депрессивных), не сводя проблему бюджетного федерализма только к вопросу сбалансированности расходных и доходных полномочий субъектов Федерации и органов местного самоуправления (вертикальная сбалансированность). Тем самым на современном этапе делается существенный шаг в признании более значительной роли государства в регулировании экономики, что внутренне свойственно национальной модели экономики России.

Сложность формирования оптимальной модели бюджетного федерализма, адекватной перспективной модели национальной экономики, требует дальнейшего реформирования системы межбюджетных отношений.

Объективные противоречия межбюджетных отношений, взаимосвязей между центром и регионами, региональными властями и органами местного самоуправления, межрегиональные противоречия разрешаются на следующей основе:

- центральные власти должны иметь эффективные полномочия по обеспечению единого экономического и правового пространства, поддержанию мобильности факторов производства;

- региональные органы власти должны обладать в пределах своих территорий и полномочий достаточной степенью автономности в проведении финансово-экономической политики;

- субфедеральные власти должны быть поставлены в условия жестких бюджетных ограничений (т.е. повышение их бюджетных доходов не должно изыматься

в вышестоящие бюджеты, однако и конъюнктурное ухудшение из финансово-экономического положения не должно компенсироваться притоком средств их вышестоящих бюджетов или за счет неограниченных заимствований).

В настоящее время межбюджетным отношениям в стране присущ ряд серьезных недостатков: ориентация на дотационные формы регулирования; усугубление проблем депрессивных районов; отсутствие взаимосвязи процесса выделения трансфертов с проводимыми реформами, существенно подорвана прямая зависимость получения регионами финансовых ресурсов для своего развития и результатами их экономической деятельности. Основным же недостатком бюджетной системы нашей страны является чрезмерная концентрация бюджетных налоговых ресурсов в Москве (свыше 2/3). Это связано с тем, что основные налогоплательщики имеют столичную регистрацию, по которой и происходит уплата налогов. Хотя их фактическое местоположение отстоит от Москвы на многие тысячи километров. С одной стороны, это не способствует быстрому принятию решений, т.к. из столицы многие проблемы видны по-другому или совсем не видны. С другой стороны, такая прописка уменьшает налоговый потенциал регионов. На сегодняшний день необходима разгрузка и перенос в регионы штаб-квартир не только основных российских налогоплательщиков, но и их дочерних компаний. Это не нанесет серьезного ущерба Москве, но сможет всерьез улучшить бюджетный баланс многих субъектов Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 г.
2. Лавров А., Христенко В. Экономика и политика российского бюджетного федерализма: Министерство финансов РФ. Официальный сайт. 1998. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения 30.04.2010).
3. Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? М.: Поматур, 2009. 283 с.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 5 мая 2010 г.