

Новосибирский государственный архитектурно-строительный университет
ул. Ленинградская, 113, Новосибирск, 630008, Россия
E-mail: sh_e77@rambler.ru

СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ КАК АГЕНТ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Субъект и агент – содержательно синонимы, но в наших условиях юридическая субъектность еще не означает субъектности реальной, содержательной, «агентской» в терминологии современной экономической теории. Поэтому возникает абсолютно реальная проблема становления субъектности субъекта, т. е. превращения субъекта федерации в агента экономической политики государства. Проблема в том, что большая часть субъектов дотационна, т. е. объективно «недо-агентна», экономически зависима от центра, к тому же центр повышает зависимость субъектов федерации от себя, сужая их полномочия. Это в свою очередь является серьезным препятствием на пути экономических реформ в России. И действующая на данный момент система межбюджетных отношений не способствует возникновению должных стимулов у региональных и местных властей к обеспечению ответственного управления бюджетами и проведению экономической политики, направленной на стимулирование деловой активности, развитие конкуренции и поддержку вновь возникающих частных предприятий.

В условиях рынка государственное регулирование экономики представляет собой систему мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями с целью приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям хозяйствования.

Субъект федерации как исполнитель программ государственной экономической политики – это прежде всего элемент административно-территориального деления федеративного государства, осуществляемого правительством данной страны с целью наиболее эффективной организации и функционирования всего государственного механизма, в особенности системы региональных и местных органов государственной власти. Субъект федерации является однако не только подсистемой социально-экономического целого страны, но и относительно самостоятельной ее частью с законченным циклом воспроизводства и специфическими особенностями протекания социальных и экономических процессов. В отношении субъекта федерации – это превращение территориальной части государства в реальную функционирующую единицу федерации. Экономика субъекта федерации, будучи подсистемой социально-экономического целого страны, обладает многими чертами системы, но при этом проблемы региона не являются полным зеркальным отражением проблем общей системы.

В России в условиях, когда отраслевой подход в управлении утратил свое значение и практически разрушен, именно субъекты федерации являются основными партнерами в проведении государственной политики в области экономики и в социальной сфере.

В идеале правительство и формируемые на местах органы исполнительной власти сосредоточивают свои усилия для решения вопросов экономической политики. Например, субъекты федерации призваны помогать государству стимулировать экономический рост в стране, развивая экономику своих территорий.

История же показывает, что проблема выработки оптимальных решений развития много-субъектного федеративного государства всегда была актуальной. Дистанция и нерешенные вопросы между государством – центром федерации, и ее субъектами в лице территориальных образований часто вызывают острые и конфликтные ситуации и накладываются на проблему обеспечения управляемости развития всего общества (страны). Одно из главных противоречий заключается в том, что макроэкономические интересы государства идентифицируются с

национальными интересами и не всегда совпадают с интересами хозяйствующих субъектов на уровне микроэкономики.

Государство в лице его властных и общественных институтов реализует общенациональные интересы по устойчивому развитию экономики и сохранению территориальной целостности, а субъекты федерации и административно-территориальные образования в лице аналогичных институтов регионального уровня заинтересованы в самостоятельном решении проблем территориального развития и в наличии для этого соответствующих ресурсов.

Российское государство пытается выступать в качестве координатора, устанавливающего баланс интересов общества. Роль же субъектов федерации ограничена. Они, по сути, являются исполнителями, а не творцами. До сих пор большая доля финансовых ресурсов, все реальные инструменты и рычаги управления – от принятия федеральных законов и подзаконных актов, осуществления налогового, таможенного и иного регулирования до установления размеров трансфертов, конкретных адресов и объемов других видов финансовой помощи территориям – сосредоточено в руках федерального центра. Иначе говоря, в региональной составляющей макроэкономической политики государства тенденция к децентрализации в России проявляется еще очень слабо. В результате недостаточно используется такой мощный ресурс, как потенциал, творческая инициатива, деловая активность самих территорий, а следствием этого является, невысокая эффективность политики, проводимой на субфедеральном уровне.

В числе серьезных препятствий на пути экономических реформ нередко называют состояние межбюджетных отношений в России. Действующая их система не способствует возникновению должных стимулов у региональных и местных властей к обеспечению ответственного управления бюджетами и проведению экономической политики, направленной на стимулирование деловой активности, развитие конкуренции и поддержку вновь возникающих частных предприятий.

Попытка создания многоуровневой бюджетной системы в России началась в декабре 1991 г. с принятием федеральных законов «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса РСФСР» (от 10.10.1991 № 1734-1) и «Об основах налоговой системы», утвердивших базовые принципы и механизмы формирования взаимодействия бюджетов разных уровней власти. В качестве основной в межбюджетных отношениях была принята концепция «регулирующих налогов» – расщепление поступлений с применением дифференцированных норм по основным налогам между бюджетами разных уровней. Размеры прямой финансовой помощи из федерального бюджета резко возросли, но она распределялась без каких-либо обоснованных критериев, чаще всего в рамках индивидуальных согласований. Нормативы отчислений по основным налогам, оставляемым территориям, также назначались в «индивидуальном порядке». Практика двусторонних договоров привела к усилению построения российского бюджетного устройства в направлении асимметричной модели.

В 1994 г., после принятия в конце 1993 г. новой Конституции и укрепления позиций федерального центра, региональная составляющая макроэкономической политики была нацелена на реформу межбюджетных отношений. Был организован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР) и приняты постоянные нормативы отчислений финансовой помощи субъектам федерации (на основе формулы), стали использоваться трансферты.

Но этот процесс сопровождался острыми противоречиями в финансовых отношениях центра с регионами и регионов с местным самоуправлением. Во многом трансформируясь стихийно, модель межбюджетных отношений не позволяла государственным органам власти и органам местного самоуправления в полной мере реализовывать свои функции. Федеральный центр освобождался от финансирования ряда социальных программ, которые в федеративных государствах обычно осуществляются на региональном и местном уровнях. Так, муниципализация социальных объектов в ходе быстрой приватизации предприятий вызвала резкий рост дефицитов местных бюджетов.

Особо большую нагрузку стали представлять нефинансируемые «федеральные мандаты» – обстоятельства, возложенные на бюджеты регионов федеральными законами. Массовый характер приобрело неденежное исполнение бюджетов. На фоне общего экономического кризиса дефицит многих региональных бюджетов стал хроническим и постоянно увеличивался. Все субъекты федерации разделились на регионы-реципиенты («дотационные») и регионы-доно-

ры. Из-за резкой несбалансированности собственных бюджетов некоторые субъекты федерации перестали перечислять налоги в федеральный бюджет. Так, в сентябре 1996 г. полностью выполнили свои фискальные обязательства только четыре субъекта федерации из 89-ти [1].

Ни организованный ФФПР, ни дополнительное использование трансфертов, ни расширение налоговых полномочий субъектов федерации (фактически введен региональный налог на прибыль), ни введение единых нормативов отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ не улучшили ситуацию. Постоянно меняющееся или опаздывающее перечисление трансфертов, субъективизм в отношении регионов, согласования между уровнями власти, допущение отклонений и по доходам, и по налогам, отсутствие должного контроля со стороны центра за целевым использованием финансовых средств на местах, вследствие чего заведомая невыполнимость устанавливаемых федеральным законодательством требований, отсутствие четкой сферы ответственности – все это способствовало массовому использованию «теневых» форм бюджетной политики на местах. Например, исполнение бюджетов в режиме выборочного секвестра, применение денежных суррогатов и зачетов, увод ресурсов во внебюджетные фонды и счета, скрытое субсидирование, безответственные заимствования, сознательное накопление кредиторской задолженности и т. п. [2. С. 162].

Региональные и местные бюджеты оказались в состоянии глубокого кризиса. Продолжала усиливаться дифференциация социально-экономического положения субъектов федерации, снижалась доля бюджетно-благополучных и увеличивалось число дотационных регионов. Все это требовало устойчивых институциональных преобразований в данной сфере отношений, которые должны были формироваться в полном соответствии с принципами федерализма и следование которым обеспечивало бы соблюдение интересов, как федерации, так и ее субъектов.

В 1998 г. принимается вариант реформирования межбюджетных отношений, утвержденный Правительством РФ 30 июля 1998 г. «О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг.».

Привходящие обстоятельства (а также обязательства федерации по внешнему долгу и существенные различия между регионами в уровнях экономического развития) способствовали тому, что правительство предпочло при реформировании межбюджетных отношений большую централизацию финансовых ресурсов, финансирование из центра федеральных мандатов, применение расщепляющих налогов с ежегодным утверждением норм расщепления. Для этого была внедрена более прозрачная и объективная методика распределения трансфертов. В ее основу положена оценка реальной бюджетной обеспеченности регионов на основе объективных расходных потребностей (индексы бюджетных расходов) и налоговых ресурсов (индексы налогового потенциала). Еще одно изменение – отказ от использования при оценке бюджетной обеспеченности данных о фактических расходах и доходах регионов. Не стал приниматься во внимание расчетный дефицит. Все расчеты стали вестись на основе данных федеральных министерств и ведомств, характеризующих экономику, население, потенциал, природные условия и др. С 2001 г. в механизм финансовой поддержки субъектов федерации введены элементы: Фонд компенсаций – финансирование «федеральных мандатов» (социальные пособия и льготы), Фонд развития регионов – поддержка инвестиций в общественную инфраструктуру, и Фонд развития региональных финансов – поддержка на конкурентной основе бюджетных реформ. Параллельно с этим за период с 1998 по 2004 г. доля региональных и местных налогов в консолидированных бюджетах регионов снизилась в два раза. Сначала был сокращен норматив отчислений в бюджеты регионов от ведущего налога – НДС – с 25 до 15 %, а с 2001 г. весь НДС сосредоточился в федеральном бюджете.

Расширяя свои полномочия по контролю за деятельностью региональных властей, федеральное правительство ставит региональные бюджеты в гораздо большую, чем это реально необходимо, финансовую зависимость от федерального центра [3]. Так, единая ставка налогов позволяет Федерации держать под контролем более 90 % налогов. Начиная с 2000 г. даже земельный налог и административные штрафы регулируются по уровням бюджетной системы через федеральное казначейство.

Лишь около 15 % «официальных» (отраженных в отчетности) доходов региональных и местных бюджетов формируется за счет налогов. Однако тенденция централизации доходов продолжается. В 2005 г. перечень региональных налогов и сборов сократился с семи до трех

(транспортный налог, налоги на имущество организаций и на игорный бизнес), а местных – с пяти до двух (земельный налог и налог на имущество физических лиц). Таким образом, наиболее значимые реальные доходы Центр оставляет за собой [4]. Причем даже в отношении этих налогов действуют достаточно жесткие фискальные ограничения, в том числе по уровню максимальных ставок. В результате субъектам федерации не хватает собственных источников полноценного наполнения территориальных бюджетов. Это естественным образом не поднимает стимул к самозарабатыванию средств на местах, к своевременному и полному поступлению данного налога в бюджетную систему.

К тому же на региональные и консолидированные с ними местные бюджеты продолжает падать основная тяжесть расходов на социальные услуги, включая ЖКХ, образование, здравоохранение, социальную помощь. Сумма расходов из региональных бюджетов больше, чем из федерального, с учетом финансовой помощи из последнего. Таким образом, количество дотационных бюджетов по-прежнему остается высоким. На политику выравнивания за четыре года (2001–2004 гг.) было затрачено 600 млрд рублей, но дифференциация регионов по уровню бюджетной обеспеченности не уменьшилась [5]. В 2000 г. трансферты из ФФПР получили 73 региона из 89. В настоящее время только около 18-ти субъектов РФ не получают трансферты. На наш взгляд, главная цель – выравнивание бюджетной обеспеченности – практически не достигается, поскольку принципиально финансовая помощь не решает проблем экономического роста регионов. Это не инвестиции, в результате которых регионы наращивают собственные доходы, расширяют налоговую базу и становятся самодостаточными. Такая финансовая помощь порождает иждивенчество регионов и позволяет им перекладывать основную политическую и финансовую ответственность на федеральный центр, сохраняя за собой определенные «теневые» полномочия.

Запутанная и хаотичная система формирования доходного потенциала бюджетов различных уровней приводит к целому ряду негативных последствий. Во-первых, наличие регулирующих налогов делает бюджеты непрозрачными, поскольку передача того или иного закрепленного налога без отражения его в соответствующем бюджете искажает объем финансовых средств, которыми реально распоряжается этот уровень бюджетной системы. Во-вторых, налоги, получаемые субъектами федерации без права управления налоговым механизмом, не могут быть реально задействованы как стимулирующий рычаг управления развитием экономического потенциала региона. В-третьих, не имея «легальных» полномочий для проведения собственной налоговой политики, региональные власти используют неформальные методы воздействия на налогоплательщиков, в том числе облагают их своего рода натуральным оброком (по содержанию жилья и прочей социальной инфраструктуры чаще всего через всевозможные внебюджетные фонды). В-четвертых, формирование бюджетов субъектов федерации и органов местного самоуправления за счет отчислений от федеральных налогов снижает не только самостоятельность, но и ответственность региональных и местных властей за формирование и развитие собственного налогового потенциала [2. С. 86]. К тому же обилие инструкций и законов, исходящих из центра, не поощряет ни к законопослушанию, ни к повышению качества управления регионами со стороны администраций.

Поэтому актуальной остается проблема повышения эффективности межбюджетных отношений. Она нашла свое отражение в концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 гг., разработанной Минфином России и одобренной Правительством РФ 3 апреля 2006 г. В ней обращено внимание на необходимость принятия мер по стимулированию сокращения дотационности территориальных бюджетов. Концепция предусматривает сохранение размера дотаций в случае достижения субъектом РФ более высоких относительно среднероссийского уровня показателей социально-экономического развития. Это стимулирующий фактор, который требует внести изменения в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ. Концепция предусматривает вознаграждение субъекта РФ за использование новых принципов бюджетирования, ориентированного на результат, т. е. переход от управления бюджетными затратами к управлению бюджетными результатами.

Концепция Минрегиона России: государство будет развивать те регионы, которые уже сейчас демонстрируют устойчивое и поступательное развитие и которые должны стать «полюса-

ми роста», т. е. вместо прежней концепции поддержки отсталых регионов государство будет переориентировать ресурсы на поддержку так называемых «точек роста».

Но жизнь диктует необходимость перехода от сверхцентрализованной системы к децентрализованной, в которой более значимую роль приобретает самостоятельный поиск путей своего социально-экономического развития со стороны регионов, т. е. принцип «сверху вниз» следует заменить на принцип «снизу вверх». Основой организации бюджетного процесса должна стать концепция бюджетирования, ориентированного на результат в рамках среднесрочного (трехлетнего) финансового планирования. Но финансовая зависимость регионов от центра остается, и это является главным ограничителем региональной самостоятельности и в конечном счете тормозом территориального развития.

Поэтому необходима бюджетно-налоговая децентрализация: большую долю образующихся на территории финансовых ресурсов следует оставлять на местах, а не забирать налоги сначала наверх, а затем возвращать регионам лишь малую часть в форме различных трансфертов. Такая политика не решит проблему дотационности регионов, дефицита региональных бюджетов.

За последнее десятилетие административно-хозяйственная деятельность на региональном уровне стала важнейшим фактором макроэкономической динамики в стране. Произошло это не столько по желанию самих регионов, сколько по логике экономической жизни. Как хозяйствующие субъекты органы власти на местах в условиях неадекватной экономической политики федерального правительства вынуждены были самостоятельно решать проблему выживания. Сейчас же субъекты федерации переходят от стратегии выживания к стратегии развития. Поэтому во многих регионах по причинам экономического, национального или политического характера прослеживается желание получить статус не просто агента – подчиненного, а именно партнера государства в экономической политике с большей независимостью в принятии решений, чем они имеют на сегодняшний момент. Например, было бы целесообразным при единой ставке налога на доходы физических лиц 13 % дать право субъектам РФ устанавливать налоговую надбавку к этой ставке (3–4 %) и самостоятельно определять категорию налогоплательщиков, которыми данная надбавка не должна восприниматься болезненно. Дать возможность использовать данный принцип по установлению надбавки к налогу на имущество физических лиц, стоимость которого превышает определенный уровень.

Для сбалансированности бюджетов за счет собственных средств Б. Лавровский и Е. Постникова предлагают увеличить доли федеральных налогов, поступающих в консолидированные бюджеты субъектов РФ Сибирского федерального округа. Например, для Новосибирской области это увеличение должно составить 12 процентных пунктов (с 52 до 64), для Томской области – 1 процентный пункт и т. д. [6]. Но не приведет ли это к новому этапу индивидуальных согласований? Причем расчеты авторов показывают, что в ряде субъектов при доведении доли федеральных налогов, оставляемых на территории некоторых субъектов СФО, до 100 % (Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва и др.) их бюджеты остаются дефицитными.

Мы предлагаем другой вариант. Необходимо вернуть НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ, существовавший до 2001 г. в субъектах РФ как регулирующий федеральный налог. Добавленная стоимость создается на территории субъектов РФ, и поэтому НДС необходимо вернуть этим территориям. Расчеты сделаны по Амурской области (субъекту Дальневосточного федерального округа). Консолидированный бюджет Амурской области в 2006 г. был исполнен по доходам 20 778 млн рублей, по расходам 21 268 млн рублей, дефицит составляет 490 млн рублей. В 2000 г. в доходной части бюджета Амурской области НДС по фактическому исполнению составил 49 136 тыс. рублей. Расчеты показывают, что при сохранении нормативов НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ, в 2006 г. эта сумма составила бы 98,6 млн рублей, т. е. доходная часть бюджета Амурской области увеличивается на 20 %. Если оставлять в субъектах РФ 80 % НДС, то в 2006 г. доходная часть бюджета увеличилась бы на 525,8 млн рублей, что полностью решает проблему дотационности и кардинально изменяет существующую систему межбюджетных отношений (расчеты велись на основе индексов-дефляторов, устанавливаемых Минэкономразвития для составления бюджета всех трех уровней на территории РФ).

В итоге ответственность за балансирование региональных бюджетов, за обеспечение нормального уровня потребления государственных услуг ложится на органы государственной

власти субъектов федерации [7]. Для них проблема самодостаточности экономического потенциала региона становится главной. В поддержку регионов выступают представители направления, получившего название «федерализм, создающий рынок» исходя из того, что оптимальная децентрализация бюджетной системы может послужить эффективным механизмом формирования рыночной экономики и стимулирования экономического роста.

В конечном счете в идеале должен действовать принцип: «один налог – один бюджет», что обеспечивает сбалансированность бюджетной системы России на долгосрочный период. В такой модели каждая ветвь власти реально самостоятельна и независима, а в единстве они вырабатывают и реализуют согласованную государственную политику.

Список литературы

1. *Бежаев О. Г.* Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования. М.: Экзамен, 2001. 128 с.
2. *Грицюк Т. В.* Государственное регулирование экономики: теория и практика. М.: Изд-во РДЛ, 2004. 288 с.
3. *Подпорина И.* Трансферты и бюджетное выравнивание // РЭЖ. 1995. № 12. С. 18–25.
4. *Швецов Ю.* От бюджетного федерализма к «бюджетному феодализму» // Федерализм. 2005. № 3. С. 217–228.
5. *Лавровский Б. Л. и др.* Свойства современного трансфертного механизма / Б. Л. Лавровский, З. А. Постникова, Е. Ю. Губарева // Регион: экономика и социология. 2005. № 1. С. 32–54.
6. *Лавровский Б., Постникова Е.* Новейшие тенденции в сфере межбюджетных отношений // Регион: экономика и социология. 2007. № 1.
7. *Горегляд В.* Дополнить рыночное регулирование организующим воздействием государства // Банковское дело в Москве. 2002. № 10.

Материал поступил в редколлегию 12.03.2007

Е. Е. Anofrikova

Subject of Federation as an Agent of the Fiscal Government Police

The subject and the agent is substantially synonyms, but in our conditions legal subject yet does not mean subject real, substantial, «agency» in terminology of the modern economic theory. Therefore there is absolutely real problem of becoming subject the subject, i. e. transformation of the subject of federation into the agent of economic policy of the state. The problem that the most part of subjects subsidy, i. e. objectively «under-agenty», is economically dependent on the center, besides the center raises dependence of subjects of federation on, narrowing their powers. It in turn is a serious obstacle on a way of economic reforms to Russia. And the system of interbudgetary relations working at present does not promote occurrence of due stimulus at regional and local authorities to maintenance of responsible management with budgets and carrying out of the economic policy directed on stimulation of business activity, development of a competition and support of again arising private enterprises.