

УДК 336.143.2:347.73

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВАХ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Б.Л. Железнов, доктор юридических наук, профессор Казанского государственного университета;

В.Б. Железнов, доцент Казанского института экономики, управления и права, кандидат экономических наук

Равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти установлено пунктом 4 статьи 5 Конституции Российской Федерации. Однако практика взаимодействия центра и регионов оставляет желать лучшего. В частности, множество проблем сохраняется в сфере бюджетных отношений, что требует дальнейшего совершенствования их экономических составляющих, например, учета при построении бюджетных отношений объективно обусловленной различной доли регионов в развитии экономики страны.

Устойчивой чертой всего постсоветского периода развития остается расту-

щая концентрация экономики России в сильнейших регионах с особыми преимуществами – Москве и Тюменской области с автономными округами. С 1994 года их доля в суммарном валовом региональном продукте (ВРП) регионов страны выросла вдвое – с 16,5 процента до почти трети ВРП всех регионов¹.

Именно Москва и Тюменская область с округами обеспечили рост доли десяти крупнейших регионов в суммарном региональном продукте России с 46,4 процента в 1996 году до 54,2 процента в 2006 году. При этом в наиболее обеспеченных регионах проживает незначительная доля населения, что подтверждается нижеприведенной таблицей.

Таблица 1

Доля крупнейших субъектов РФ в суммарном ВРП регионов России, %²

Регионы-лидеры	2006	2005	2000	1996
Москва	19,0	21,1	21,0	12,2
Тюменская область	13,0	10,3	9,9	9,4
Московская область	3,8	3,9	3,2	3,6
Санкт-Петербург	3,6	3,8	3,3	3,4
Татарстан	2,8	2,8	3,3	3,0
Красноярский край	2,6	2,4	3,5	3,0
Свердловская область	2,5	2,7	2,7	3,5
Самарская область	2,4	2,4	2,5	3,1
Республика Башкортостан	2,3	2,4	2,6	2,9
Краснодарский край	2,2	2,4	2,4	2,3
Итого 10 регионов	54,2	54,2	54,4	46,4

Доля остальных регионов, соответственно, составляет менее 46 процентов.

Душевые доходы по регионам в настоящее время разнятся в 17 раз. Зоны опережающего роста формируются на основе естественных преимуществ: лучшего местоположения (приморского, приграничного), наличия востребованных рынком ресурсов, концентрации человеческого капитала, развитости инфраструктуры. Поэтому региональная асимметрия в России — не следствие некой извращенной формы общественного регулирования, а объективное выражение разделения труда, зон концентрации капитала и ресурсов.

С другой стороны, нельзя отбрасывать значение субъективных (наследственно-социальных, новейших политических, правовых и других институциональных) подходов и факторов. В период системных (политических и

экономических) трансформаций, каким был переход к рыночной экономике, особенно велика роль политики федеральных властей.

В первые годы переходного периода влияние федеральной политики на развитие регионов было основано на известных подходах Адама Смита (если не считать налогового бремени), за исключением последствий финансового кризиса 1998 года. В 2000-е годы, после финансового кризиса, когда при дефицитном федеральном бюджете богатые регионы (такие, как Татарстан) купались в профиците, федеральный центр круто поменял региональную политику. Она начала строиться на централизации налоговых доходов и централизованном перераспределении бюджетных ресурсов между регионами на выполнение их полномочий. Рост централизации доходов виден из таблицы 2.

Таблица 2³.

Исполнение доходов и расходов консолидированного, федерального и территориальных бюджетов (% ВВП)

Исполнение доходов и расходов в бюджетах	2004	2005	2006
Федеральный бюджет			
Налоговые доходы	18,6	22,3	22,6
Доходы	20,1	23,7	23,6
Расходы	15,8	16,3	16,1
Профицит	4,3	7,4	7,5
Территориальные бюджеты			
Налоговые доходы	11,4	10,3	10,3
Доходы	14,1	13,9	14,3
Расходы	13,9	13,6	13,7
Профицит	0,2	0,3	0,6
Консолидированный бюджет			
Налоговые доходы	30,0	32,6	32,5
Доходы	32,3	35,2	35,5
Расходы	27,8	27,5	27,5
Профицит	4,5	7,7	8,0

Из таблицы видно, что налоговые доходы субъектов в процентах к валовому внутреннему продукту (далее — ВВП) сохраняются неизменными и даже снижаются, а вот в федеральном бюджете — растут.

Несмотря на то что Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 48) установлено, что при распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы бюджетов субъектов Российской

Федерации должны составлять не менее 50 процентов от суммы доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, в настоящее время мы видим, что налоговые доходы Федерального бюджета составляют уже 22,6 процента ВВП, а субъектов — 10,3 процента, то есть у последних доля в 2 раза ниже, и эти «ножницы» расширяются.

Как известно, если в одном месте прибывает, то в другом убывает.

Несомненно, такое положение региональных бюджетов приводит к усилению зависимости региональных бюджетов от федеральных источников финансирования при выполнении возложенных на них полномочий. Это ведет к формированию и развитию системы бюджетного устройства, не позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. В результате органы власти субъектов, и особенно местного самоуправления, не получают возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов, осуществлять серьезные капитальные расходы и вынуждены проводить политику выборочного исполнения возложенных на них обязательств, накапливая безнадежную задолженность.

Еще больше зависимость муниципальных бюджетов. В 2006 году, по расчетам Минфина, безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы в местные бюджеты составили порядка 59 процентов годовых объемов доходов местных бюджетов. В четверти субъектов Российской Федерации этот показатель превышает 65 процентов, у отдельных (Карачаево-Черкесская Республика, Республика Саха (Якутия), Курганская область) — свыше 75 процентов, в республиках Алтай и Тыва — свыше 80 процентов. Таким образом, муниципальные образования не располагают реальными возможностями за счет собственных средств формировать местный бюджет, обеспечивающий выполнение полномочий в полном объеме. А эти полномочия растут: первоначально

перечень вопросов местного значения насчитывал 22 вопроса — уровень поселения, 20 — уровень муниципального района и 27 — уровень городского округа. С 1 января 2007 г. соответственно — 31, 28, 36. Всего за минувший год в Федеральный закон № 131-ФЗ внесено больше пятидесяти поправок⁴.

Кроме того, как уже говорилось, налицо игнорирование фундаментального закона (а Бюджетный кодекс — финансовая конституция страны), что чревато и антиконституционными последствиями, — любые недоработки в обеспечении каких-либо регионов федеральными средствами, с учетом их реальной бюджетной обеспеченности, чреватые лишением жителей равного с другими регионами доступа к бюджетным услугам. Недофинансирование местными органами власти важнейших услуг (жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение, транспорт, социальное обеспечение) чревато массовым обнищанием населения, демографическими потерями и разгоном инфляции. Бюджетная асимметрия может стать толчком к развитию процесса укрупнения регионов. Итогом может стать массовое присоединение к регионам-донорам более слабых субъектов Российской Федерации. А такое слияние опасно возникновением новых экономических и межэтнических проблем.

Таким образом, выбранная политика централизованного финансирования бюджетной обеспеченности регионов выдвигает на первый план и актуализирует проблему создания действительно совершенного во всех отношениях механизма выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, причем направленного на перспективу, то есть стимулирование самих регионов к развитию собственной налоговой базы, а не только закрепляющего их зависимость и порождающего иждивенчество.

Но ведь, как известно, в финансовом механизме межрегионального выравнивания бюджетной обеспеченности до сих пор немало недоработок.

Это касается и действующих методик распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов. Последняя утвержденная методика,

несомненно, выгодно отличается от предыдущих наличием элемента стимулирования передовых регионов к наращиванию налогового потенциала. Однако не происходит ли поворот лицом от сохраняющихся проблем выживания многих регионов к развитию сильных регионов, «обиженных» изъятием доходов? В результате применения нового способа расчета налогового потенциала бюджетная обеспеченность многих регионов претерпела значительные изменения. Степень компенсации регионам потерь при переходе на новую формулу зависит от выполнения регионами некоторых условий, связанных со снижением кредиторской задолженности и выполнением требований бюджетного законодательства. При этом предлагается осуществлять распределение ассигнований на частичную компенсацию субъектам Российской Федерации снижения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности относительно уровня 2007 года исходя из доведения уровня дотаций до 100 процентов при выполнении двух и более показателей, до 90 процентов — при выполнении одного показателя, до 85 процентов — в случае невыполнения ни одного показателя.

Перенос акцента на стимулирование выполнения показателей в региональной политике, на наш взгляд, не может осуществляться по алгоритму, примененному для предприятий в начале рыночной перестройки. Здесь речь идет о сильной социальной составляющей, затрагивающей права и гарантии граждан — жителей отстающих регионов, и надо быть предельно осторожными.

Например, прежде чем идти на такую перестройку механизма выравнивания (а налицо качественно новый подход к трансфертному финансированию), не следовало ли, наконец, все-таки выработать методику расчета уровня минимальной бюджетной обеспеченности и принять закон о государственных минимальных социальных стандартах, позволяющий определять обязательства бюджетов всех уровней по реализации социальных

гарантий населению, закрепленных в Конституции Российской Федерации?

Или, например, разве до конца отработаны индексы бюджетной обеспеченности, учитывающие объективную оценку доходов и налогового потенциала бюджетов с учетом особенностей экономики конкретных субъектов Российской Федерации? Ведь следствием завышения расчетов налогового потенциала региона является завышение уровня бюджетной обеспеченности, лежащего в основе расчета финансовой помощи из федерального бюджета и целевых финансовых средств на реализацию регионом национальных проектов.

Не следовало ли вначале лучше организовать на практике систему контроля за реальными выплатами регионам компенсаций, позволяющих им возместить выпадающие доходы от перемен в налоговой системе, и принятия других федеральных законов? По высказываниям самих организаторов этих процессов, здесь далеко не все в порядке.⁵

И все же исходным фактором выравнивания, позволяющего удовлетворять новейшим концепциям, озвученным в Бюджетном послании Президента от 9 марта 2007 г., по нашему мнению, является совершенствование налоговой системы. Например, сегодня от налога на прибыль, отчисляемого регионам по нормативу, и налога на доходы физических лиц зависит собираемость более половины налоговых доходов субъектов Российской Федерации (соответственно 34 процента и 42 процента их налоговых доходов в 2006 году). Доход на физлиц в целом стабилен и предсказуем в связи с наличием государственных гарантий по минимальной зарплате и инертности в повышении заработной платы в нашем обществе. Однако насколько стабилен и предсказуем для регионов доход от налога на прибыль? Наибольшей волатильностью как в реальном выражении, так и в долях ВВП характеризовалось именно поступление налога на прибыль организаций (см. таблицу).

Таблица 3

Состав и структура доходов федерального бюджета⁶

Виды доходов	2004 г.		2005 г.		2006 г.	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%
1. Налоговые доходы, всего, в т. ч.	4000,8	76,9	7080,3	84,6	7395,6	79,2
налог на прибыль	187,2	3,6	1625,2	19,4	1524,8	16,3
налог на доходы физических лиц	438,2	8,4	782,6	9,4	802,9	8,6
НДС	1023,7	19,7	1348,2	16,1	1587,9	17,0
акцизы	110,5	2,1	524,8	6,3	885,2	9,5
налог на имущество юридических лиц	980,8	18,9	1047,9	12,5	1212,3	13,0
платежи за пользование природными ресурсами	419,2	8,1	624,9	7,5	753,3	8,1
единый социальный налог	438,2	8,4	564,9	6,8	578,0	6,2
прочие поступления	422,0	7,7	561,8	6,7	51,2	0,5
2. Неналоговые доходы, всего, в т. ч.	1184,6	22,8	1234,5	14,7	1868,7	20,0
доходы от имущества, находящегося в государственной собственности	159,5	3,1	183,2	2,3	85,8	0,9
доходы от внешней торговли	841,7	16,2	919,2	10,9	1662,9	17,8
прочие неналоговые доходы	183,4	3,5	132,1	1,5	120,0	1,3
3. Целевые бюджетные фонды	14,2	0,3	53,4	0,7	79,0	0,8
Итого доходов:	5199,6	100	8368,2	100	9343,3	100

Основными факторами падения поступлений налога на прибыль в 2002–2003 годах стало вступление в действие новых положений Налогового кодекса, относящихся к данному налогу, в частности, изменение структуры и объема затрат (в сторону увеличения), принимаемых к вычету при определении налоговой базы, снижение налоговой ставки с 35 процентов до 24 процентов, применение «переходного» положения, связанного с определением налоговой базы по «методу начислений», изменение начисления амортизации, а также общее снижение чистого финансового результата деятельности предприятий.

Основными факторами роста поступлений по налогу на прибыль в 2004 году стали экономический рост и благоприятная конъюнктура мировых цен на энергоносители, в частности, повышение цен на нефть. Кроме того, рост поступлений в 2004–2005 годах частично был обусловлен прекращением действия ряда льгот по налогу на прибыль, полученных до реформы налога в 2002 году. В 2005 году также сказались перечисление в бюджет в первом квартале года платежа, связанного с погашением налоговой задолженности НК «ЮКОС»⁷.

По итогам 2006 года поступления по налогу на прибыль опять несколько

упали. С 2007 года не только снижаются доходы по названному налогу, но и расщепляемая ставка налога на прибыль, отчисляемого в региональные бюджеты, снизилась с 17,5 процента до 13,5 процента.

Сказанное заставляет задуматься, от какого числа случайных и непредсказуемых фактов, влияющих на прибыль (особенно изменений мировых цен на энергоносители, изменений нашего налогового законодательства и т.д.), зависят региональные бюджеты?

Необходимо закрепление за региональными и местными бюджетами адекватных расходным полномочиям налоговых источников, стабилизация налоговых ставок и правил налогообложения, обязанность предприятий вы-

плачивать налоги по месту извлечения доходов, распределение налоговой нагрузки по объектам налогообложения с учетом их роли в уровне цен на территории, решение других проблем.

На наш взгляд, это и есть тот механизм выравнивания, который позволяет сочетать выравнивание со стимулами развития. При этом не следует отказываться и от трансфертной помощи, скорректированной на объективные индексы налоговой обеспеченности и — постепенно — на результаты работы подчиненных органов власти.

Любые бюджетные отношения, сколь бы сложными и эксклюзивными они не представлялись, должны строиться на строгом соблюдении конституционного законодательства.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации // www.mcrf.ru.

² Там же.

³ Составлено по данным сайта Министерства финансов РФ // www.milfin.ru.

⁴ Очередной (третий) этап Всероссийской акции профсоюзов. ДЧ // Еженедельная газета Мурманского облсгофпрофа, 2007. 19 мая. № 19.

⁵ Новиков В. Минфин грабит регионы с особым цинизмом: Интервью с заместителем председателя комитета по бюджету Совета Федерации // Екатерина Аккерман. RBC daily. 10.08.06 г.

⁶ Закон РФ «О федеральном бюджете на 2004 год» № 186-ФЗ от 23 декабря 2003 г. // Российская газета, 2003. 26 декабря; Закон РФ «О федеральном бюджете на 2005 год» №173-ФЗ от 23 декабря 2004 г. // Российская газета, 2004. 26 декабря; Закон РФ «О федеральном бюджете на 2006 год» №189-ФЗ от 27 декабря 2005 // Российская газета, 2005. 30 декабря.

⁷ Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2006. Вып. № 21–27.