

УДК 336.143

*В.Г. Костенкова***ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Рассматривается обеспечение сбалансированности региональных и местных бюджетов. Межбюджетные отношения напрямую влияют на социальную ситуацию в регионе, определяют перспективы его развития. В конечном итоге эффективность системы федеративных отношений в России в значительной степени определяется именно организацией системы межбюджетных отношений. В настоящее время между российскими регионами существуют необоснованно большие различия, которые в значительной степени определяются сложившейся системой межбюджетных отношений. Однако федеральный центр в условиях экономического кризиса уже не в состоянии оказывать регионам существенную финансовую помощь. Для обеспечения эффективного развития регионов необходимо разработать и реализовать на практике комплекс нормативных документов. К сожалению, сформированная система межбюджетных отношений в России, остается несовершенной. Самый главный ее недостаток – это невозможность решения проблем российских регионов. В результате бюджеты регионов не соответствуют реальной социально-экономической ситуации. Реформу межбюджетных отношений нельзя сводить только к налогам и трансфертам. Следует вести речь о комплексных и принципиальных изменениях. Очевидно, что межбюджетная система отношений в России не может быть реформирована за короткий отрезок времени. Это вполне естественно, так как существуют группы влияния, интересы которых определяются стремлением оставить существующих порядок этих отношений неизменным.

Ключевые слова: экономическая политика, межбюджетные отношения, регион, дотации, конкуренция, население, инвестиции, налоги, институциональные изменения.

Обеспечение сбалансированности региональных и местных бюджетов является одной из самых острых для современного этапа российской экономики.

Именно об этой проблеме шла речь на совещании 28 декабря 2016 г., которое проводил председатель правительства РФ Д.А. Медведев. В своем вступительном слове он, в частности, отмечает: «Мы сегодня собрались по важному рабочему вопросу, касающемуся межбюджетных отношений на предстоящие три года. Вопрос сложный, но важный. От его решения во многом зависит социальное благополучие регионов, их возможности наращивать экономический потенциал и, в конечном счёте, справедливое устройство федеративных отношений и эффективность государственного управления» [1].

Таким образом, глава правительства России признает факт наличия трех групп очень сложных для решения проблем, которые напрямую связаны с организацией в России межбюджетных отношений:

- социальная ситуация в регионе;
- перспективы развития региона;
- эффективность системы федеративных отношений.

Достаточно сложно отдать приоритет в пользу любого из трех названных вариантов. Однако современная ситуация требует решения, замедление может привести к весьма печальным социально-экономическим и политическим последствиям.

Все это находит свое подтверждение в тех цифрах, которые приводит в своем вступительном слове Д.А. Медведев. Например, поддержка регионов в 2017 г. будет увеличена приблизительно на 9% по сравнению с 2016 г. Общий объем трансфертов достигнет 1,6 трлн руб. Дотации будут увеличены на 13%, а субсидии – почти на треть. Это позволит улучшить ситуацию региональных бюджетов, а суммарный размер их дефицита должен будет сократиться к 2019 г. почти в два раза по сравнению с текущим годом. Будет продолжена работа по совершенствованию межбюджетных отношений. Подписано два постановления, которые вносят изменения в правила предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

Самое главное, начиная с 2017 г. все получатели федеральных дотаций через соглашение с Министерством финансов РФ должны взять на себя обязательства по наращиванию экономического потенциала регионов и сокращению неэффективных расходов бюджетов. По мнению Д.А. Медведева, это позволит снизить уровень дотационности региональных бюджетов. Предполагается (отметим, что уже не в первый раз), что при неисполнении этих условий будет наступать финансовая ответственность региональных бюджетов и в ряде случаев – ответственность руководителей регионов. С 2017 г. в 4 раза увеличивается размер грантов (до 20 млрд руб.) тем регионам, которые покажут наиболее

высокие результаты по увеличению налогового потенциала за счёт экономического развития. Принято решение оставлять в распоряжении регионов федеральную часть прироста налога на прибыль. Предполагается, что эти решения существенным образом улучшат мотивацию руководства регионов к эффективной работе. Внесены изменения в правила формирования, предоставления и распределения субсидий регионам из федерального бюджета. Это постановление предполагает, начиная с 2018 г., новый подход к определению так называемых предельных уровней софинансирования, то есть толков федеральных и региональных обязательств.

Предполагается прекратить неоднозначную и, прямо скажем, вызывающую недовольство во многих регионах практику распределения субсидий по принципу «деньги идут к деньгам». Целевые трансферты должны направляться в первую очередь исходя из потребностей в развитии регионов, а не в те регионы, которые могут за счёт собственных средств профинансировать решение региональных проблем. Это дополнительно позволит сократить диспропорции в развитии регионов и обеспечить устойчивое развитие всей страны.

Ещё одно постановление утверждает правила предоставления бюджетных кредитов на следующий год. Бюджетные кредиты – это важный механизм, который уже позволил снизить долговую нагрузку на регионы за счёт замещения дорогих в обслуживании коммерческих кредитов. Всего на эти цели в бюджете следующего года было заложено до 200 млрд руб. Эти деньги предназначены для частичного покрытия дефицитов региональных бюджетов, или временных кассовых разрывов, по ставке 0,1 % годовых, а также для финансирования мероприятий при ликвидации последствий чрезвычайных происшествий (ставка 0 % годовых) [1].

Все это позволяет утверждать, что между российскими регионами существуют принципиальные различия, которые в значительной степени определяются сложившейся системой межбюджетных отношений. Однако федеральный центр в условиях экономического кризиса уже не в состоянии оказывать регионам значительную финансовую помощь.

Как известно, Бюджетный кодекс Российской Федерации был принят в 1998 г. Уже тогда правительство страны хорошо представляло весь комплекс проблем, которые предстоит решать руководителям регионов. Для обеспечения эффективного развития регионов предполагалось разработать и реализовать на практике комплекс нормативных документов, конечная цель которых – формирование и совершенствование системы бюджетного федерализма. Прошло почти 20 лет. Однако сформированная система межбюджетных отношений остается весьма далекой от совершенства. Самый главный ее недостаток – это невозможность решения региональных проблем. Регионы не в состоянии обеспечить собственное развитие, их бюджеты даже в минимальной степени не соответствуют сложившейся там социально-экономической ситуации. Таким образом, ситуация не только не улучшилась, она весьма значительно ухудшилась. Стремление «завязать» решение большинства региональных проблем на центральные органы государственной власти не привело к ожидаемому результату.

W. Oates в своей работе «An essay on fiscal federalism» отмечает, что традиционная теория бюджетного федерализма для каждого уровня управления (государство, регион, муниципалитет) определяет общие нормативные рамки для выполнения соответствующих управленческих функций и необходимые для этого налоговые инструменты. При отсутствии необходимых инструментов исполнение этих функций становится невозможным [2. С. 1121].

На практике это означает, что центральное правительство несет основную ответственность за достижение стратегических макроэкономических целей: стабильное развитие национальной экономики, недопущение инфляции и перераспределение части доходов в пользу бедных. В условиях излишней централизации региональные и муниципальные органы власти не обладают необходимым объемом ресурсов для решения собственных проблем.

В то же время следует помнить, что власти регионов прямо заинтересованы в получении максимального объема финансовых ресурсов, что порождает их весьма агрессивное поведение при решении вопросов о пределах полномочий между ними и центральными органами государственной власти. W. Oates отмечает: «Мы должны четко понимать, какие функции и инструменты должны остаться у центральной власти, а какие следует передать регионам. Именно это и составляет суть децентрализации, именно это и есть предмет бюджетного федерализма» [2. С. 1120].

Например, в США центральное правительство передало правительствам штатов реализацию таких важных программ, как социальное обеспечение, медицинское страхование, юридические услуги, жильё, профессиональная переподготовка. Можно надеяться на то, что в силу близости местных

органов власти к людям, проживающим в данном регионе, это позволит более оперативно реагировать на предпочтения собственных избирателей. Кроме того, возможно, будут найдены новые и более эффективные способы региональных проблем.

Еще раз подчеркнем, что это очень важно для современной России. Согласно исследованиям, которые были проведены РБК, соотношение заработной платы с прожиточным минимумом в регионах РФ изменяется от 5,76 в Чукотском автономном округе до 2,71 в Ивановской области. Удмуртия в этом рейтинге занимает 43-е место и входит в третью группу регионов с показателем 3,63. Для сравнения: в Татарии этот показатель равен 4,12; Башкирии – 3,98; Пермском крае – 3,69; Кировской области – 3,17 [3].

Согласно данным рейтинга регионов России, по благосостоянию семей по итогам 2015 г. регионы точно так же очень сильно отличаются друг от друга. Здесь в качестве определяющего показателя рассматривался не валовой региональный продукт (ВРП) в рублях на душу населения, а остаток денежных средств семьи с двумя детьми после минимальных необходимых расходов. Это объясняется тем, что данный показатель является более объективным. Представленная информация показывает очень большую дифференциацию регионов. Здесь лидером является Ямало-Ненецкий АО – 91227 руб., Чукотка – на втором месте – 89983. Явный аутсайдер – Псковская область – всего 570 руб. У занимающего предпоследнее место Дагестана – 2381 р., разница в четыре с лишним раза. Можно утверждать, что социально-экономическая ситуация в Псковской области может быть охарактеризована как за пределами негативная.

По данному показателю Удмуртия занимает 46-е место – 14 394 руб. Наши соседи: Татария – 27 029 (16-е место); Пермский край – 16 967 (35-е место); Башкирия – 16 086 (40-е место); Кировская область – 5 736 руб. (76-е место) [4].

Таким образом, в современной России менее 15% населения проживает в богатых регионах: Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий Автономные округа, Москва, Сахалин и Санкт-Петербург, который вошел в этот список благодаря переводу в этот город «Газпром нефти», части «Газпрома», ВТБ и некоторых других крупных российских компаний.

Именно об этом свидетельствуют результаты исследования, которое было проведено экспертами Российского экономического университет им. Г.В. Плеханова. На основании информации, предоставленной Министерством финансов РФ, был сделан вывод о том, что только семь регионов (кроме вышеназванных регионов сюда относятся Тюменская область и Республика Коми) могут рассчитывать на опережающее развитие региональной экономики и рост доходов до 2019 г. Общее количество регионов-доноров не изменится, их останется 13.

Согласно проведенным расчетам для обеспечения среднего уровня бюджетной обеспеченности регионов субъектам РФ не хватает порядка 1,5 трлн руб. в 2017 г. [5].

Н. Зубаревич, выступая с лекцией в дискуссионном клубе Высшей школы экономики, отмечает, что примерно 20 % населения проживает в регионах с конкурентными преимуществами (Татарстан, Пермский, Красноярский края, Самарская, Ленинградская, Тюменская области). Это достаточно высокоразвитые, многофункциональные регионы, обладающие достаточными ресурсами для своего развития [6].

Немногим более 10 % населения проживает в бедных регионах, которые могут быть классифицированы в две группы:

1) слаборазвитые национальные регионы, где экономическая ситуация определяется удельным весом теневой экономики (естественно, что он – очень высокий), а общественные институты совершенно не соответствуют современным требованиям (Дагестан, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Северная Осетия-Алания);

2) некоторые русские области с неконкурентоспособной региональной экономикой, которые уже в течение длительного времени пребывают в депрессивном состоянии (Псковская, Ивановская, Смоленская, Курганская, Кировская, Костромская области, Алтайский край) [4].

Таким образом, проблемы, связанные с уровнем развития этих регионов, не могут быть быстро решены. Бедные регионы испытывают настолько большие трудности, что в течение длительного времени им придется оказывать помощь из федерального центра по варианту перераспределения нефтяной ренты. Если время в очередной раз будет упущено, это приведет к обнищанию населения, что в конечном итоге существенно ухудшит социально-экономическую ситуацию в регионах, вплоть до самых крайних сценариев развития ситуации.

Как отмечает Э. Панарин, «с одной стороны, управлять населением при сокращении среднего класса проще, но, с другой стороны, возникают определенные риски. Наступает люмпенизация, что обостряет проблему безопасности. Таким образом, если экономическая ситуация будет усугубляться, то популярность правительства будет падать. ... В крайней ситуации все может закончиться катастрофой» [7].

Н. Зубаревич в своем докладе в Сахаровском центре отмечает три особенности современного российского кризиса:

во-первых, пострадали региональные бюджеты, которые разбалансированы и испытывают сильное долговое напряжение. В общей сложности долг регионов и муниципалитетов составляет 2,66 трлн руб. – около 3 % ВВП. При этом есть регионы, которые блестяще умеют получать федеральные трансферты. Например, Мордовия. Ее долг составляет 165 % собственных доходов. Величина дефицита по 2016 г. – 24 %;

во-вторых, наблюдается инвестиционный кризис. В результате спад в автопроме составил 30 %, еще хуже ситуация с производством вагонов – минус 60 %;

в-третьих, кризис оказывает самое негативное влияние на доходы и потребление населения.

Оценивая перспективы развития кризиса, она отмечает: «Бодаться с этим государством – себе дороже. Риски коллективного действия в России чудовищны, результат совершенно не гарантирован, а возможностей выйти из ситуации через индивидуальные стратегии есть всегда. Наш опыт жизни этому нас научил. И вот сейчас вся страна тихо-мирно движется в режиме понижительной адаптации. А как вы понимаете, это приводит к деградации» [8].

Теперь о регионах, которые обеспечивают доходную часть российского бюджета.

Основной вклад в федеральный бюджет (почти 60 %) делают всего четыре субъекта федерации: 28 % всех налогов дает ХМАО, 16–18 % – Москва, 10 % – ЯНАО, 5 % – Санкт-Петербург.

Отдельная чрезвычайно острая проблема – это распределение всех собранных в каждом регионе налогов между региональным и федеральным бюджетами. В большинстве регионов в их бюджет поступает от 70 до 100 % собранных налогов. Однако есть регионы с обратной пропорцией. Больше всего в федеральный бюджет изымают в нефтегазодобывающих регионах. Например, у Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов – это 80–85 %, для Томской и Оренбургской областей, Ненецкого округа и Удмуртии – 65–70 % [6].

Все это позволяет говорить о необходимости существенных изменений в системе межбюджетных отношений в РФ.

По ряду причин Россия в течение первых десяти лет XXI в. превратилась в страну, в которой система управления является абсолютно централизованной, что привело к стратегической зависимости регионов от федерального центра, местного самоуправления – от региональных властей. В конечном итоге это крайне негативно влияет на развитие регионов и муниципалитетов. Очевидно, что данная система отношений между центром и регионами не может быть реформирована за короткое время. Это вполне естественно, так как существуют группы влияния, интересы которых определяются стремлением оставить существующих порядок этих отношений неизменным.

Реформу межбюджетных отношений нельзя сводить только к налогам и трансфертам. Следует вести речь о комплексных и принципиальных изменениях.

1. Создание необходимых условий для экономической конкуренции регионов. К сожалению, это займет достаточно много времени. Речь идет о долгосрочном экономическом периоде (15–20 лет). В конечном итоге это позволит уменьшить диспропорции между регионами в их социально-экономическом развитии. Однако решение этой проблемы предполагает разработку понятной целенаправленной государственной экономической политики.

2. Институциональные изменения. Здесь необходимо вести речь об отмене ограничений со стороны федерального центра в отношении иностранных инвестиций. В настоящее время существует множество всевозможных ничем не обоснованных формальных ограничений.

3. Сама система межбюджетных отношений. В настоящее время в условиях экономического кризиса регионы вынуждены изыскивать средства для исполнения федеральных решений относительно социальных обещаний федерального центра. Как ни прискорбно об этом говорить, но самый реальный вариант – это перенос выполнения данных указов на значительно более поздние сроки. При этом следует помнить, что возможности налоговой децентрализации ограничены по причине больших различий в налоговой базе между регионами. Кроме того, значительное перераспределение бюджетных ресурсов останется в течение долгого периода времени. Однако, принципы его организа-

ции должно быть понятными и прозрачными. Регионы должны обладать свободой в маневре ресурсами в зависимости от развития ситуации. В то же время следует неукоснительно следовать принципу: кто больше собирает налогов, у того выше душевые доходы бюджета. Это необходимо для снижения иждивенческих настроений региональных властей.

4. Политические изменения. Федеральный центр должен предоставить главам и парламентам регионов реальные экономические права. Только в этом случае с руководства регионов будет возможно что-то требовать. Однако выполнение данного положения потребует организации выборов губернаторов. Федеральный центр должен определять общие принципы управления регионами. То же самое по отношению к политике руководства регионов к муниципалитетам.

При этом следует помнить, что реформирование межбюджетных отношений необходимо проводить как можно быстрее. В то же время и федеральный центр, и региональные власти должны по возможности объективно представлять все те трудности, которые их ожидают и не допускать необоснованно высоких рисков.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О мерах по обеспечению сбалансированности региональных и местных бюджетов в 2017–2019 годах. Вступительное слово Д. Медведева. URL: <http://government.ru/news/25914/#doc2>.
2. Oates W. An essay on fiscal federalism // Journal of Economic Literature. 1999. Vol. 37. No 3. P. 1120–1149. URL: <http://econweb.umd.edu/~oates/research/FiscalFederalism.pdf>.
3. URL: <http://www.rbc.ru/special/society/13/04/2015/552a6a419a79471fcb568dc8>.
4. URL: <http://riarating.ru/infografika/20160601/630023786.html>.
5. URL: <http://t.rbc.ru/tyumen/16/12/2016/5853791e9a7947240474dbab>.
6. Зубаревич Н. Рента за спокойствие. URL: <https://lenta.ru/articles/2015/04/15/zubarevich/>.
7. Панарин Э. Россияне в 2016 году: счастливы, но не удовлетворены. URL: http://www.rbc.ru/spb_sz/24/10/2016/580dcbe9a79479d3c70982f.
8. Зубаревич Н. Самый адский риск для России – деградация. URL: http://www.bbc.com/russian/business/2016/03/160304_zubarevich_russian_regions.

Поступила в редакцию 24.02.17

V.G. Kostenkova

PROBLEMS OF BUDGETARY FEDERALISM IN MODERN RUSSIA

The article refers to the fact that ensuring a balance between regional and local budgets is one of the greatest challenges facing the modern Russian economy. Intergovernmental relations directly affect the social situation in the region and determine the prospects for its development. Ultimately, the effectiveness of the system of federal relations in Russia is largely determined by the organization of the system of intergovernmental fiscal relations. Currently, there are unreasonably large differences between Russian regions, which are largely determined by the existing system of interbudgetary relations. However, the federal center in the economic crisis is no longer able to provide the regions with significant financial assistance. To ensure an effective development of regions, it is necessary to develop and implement a set of normative documents. Unfortunately, the formed system of interbudgetary relations in Russia remains far from perfect. Its main disadvantage is the impossibility of solving the problems of the Russian regions. As a result, the regional budgets do not reflect the real social and economic situation. The reform of intergovernmental fiscal relations cannot be reduced only to taxes and transfers. Complex and fundamental changes are necessary. Obviously, the interbudgetary relations in the Russian system cannot be reformed in a short period of time. This is quite natural, since there are interest groups whose interests are determined by the desire to leave the existing order of these relations unchanged.

Keywords: economic policy, intergovernmental relations, region, subsidies, competition, population, investment, taxes, institutional changes.

Костенкова Вера Григорьевна,
кандидат экономических наук, доцент
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)
E-mail: vgk971@yandex.ru

Kostenkova V.G.,
Candidate of Economics, Associate Professor
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034
E-mail: vgk971@yandex.ru