

Александр ТАТАРКИН, Денис ТАТАРКИН

РОССИЙСКИЙ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ*

Действующая российская система налогово-бюджетного федерализма характеризуется высокой степенью централизации финансовых ресурсов и полномочий, обусловленной аномальной межрегиональной социально-экономической асимметрией. Основной функцией межбюджетного регулирования в условиях экономической нестабильности стало выравнивание их бюджетной обеспеченности. Финансовые проблемы федерального Центра привели к постепенному сокращению межбюджетных трансфертов, передаваемых на региональный уровень, и замене их на бюджетные кредиты. В результате в 2015 г. у региональных бюджетов резко выросли объемы долговых обязательств. На примере уральских регионов показаны особенности планирования бюджетов на 2016 г. с учетом влияния сложившихся негативных условий. В статье предлагаются основные направления совершенствования российского налогово-бюджетного федерализма: формирование асимметричной модели финансового взаимодействия федерального Центра и регионов с разным уровнем экономического развития, повышение налоговых доходов и расширение налоговых полномочий территориальных органов власти, закрепление за крупными городскими агломерациями особого налогово-бюджетного статуса, проведение дифференцированной политики по социально-экономическому развитию стратегически важных Арктических территорий.

Ключевые слова: межрегиональная асимметрия, налогово-бюджетный федерализм, региональный бюджет, экономическая нестабильность

Способность Российской Федерации осуществлять самостоятельную финансово-экономическую политику в соответствии с национальными интересами предопределяется ее финансовой устойчивостью. Особое значение в данном контексте имеет вопрос эффективности системы налогово-бюджетного федерализма. В текущих нестабильных экономических условиях с новой силой встает задача трансформации межбюджетной политики от принципов «выравнивания и выживания»

*Статья подготовлена на средства Программы УрО РАН № 15-14-7-13 «Сценарные подходы к реализации Уральского вектора освоения и развития российской Арктики в условиях мировой нестабильности».

территорий к принципам их «саморазвития и стимулирования инициативы» с целью формирования финансово устойчивых, кредитоспособных развивающихся территориальных систем разного уровня. Практика последних 10–12 лет показала, что в сложившейся системе налогово-бюджетного федерализма существует множество проблем, на которые в экономически благоприятные 2002–2007 гг. недостаточно обращали внимание. В результате с наступлением затяжного периода экономической нестабильности эти нерешенные проблемы сильно ударили по регионам и муниципалитетам.

Централизация финансовых ресурсов в системе российского бюджетного федерализма

В системе межбюджетных отношений в 2011–2015 гг. сохранялась высокая степень централизации финансовых источников. По данным Федерального казначейства РФ, за период 2011–2015 гг. доля федерального бюджета в доходах (без трансфертов) консолидированного бюджета страны в среднем составляла 66%, в расходах – 53%. Высокий уровень налоговых поступлений в федеральный бюджет достигался за счет ресурсных платежей на углеводороды и экспортных таможенных пошлин (см. табл. 1).

Таблица 1

*Доля доходов и расходов федерального бюджета
в консолидированном бюджете России в 2011–2015 гг.
(без государственных внебюджетных фондов), в %*

	2011	2012	2013	2014	2015
Налоговые и неналоговые доходы	66,1	66,7	66,3	66,7	63,7
Налоговые доходы	66,9	67,1	66,9	67,3	63,2
Налоговые доходы без ресурсных платежей на углеводороды и таможенных пошлин	42,9	43,3	43,2	43,8	44,0
Расходы	48,7	51,5	51,8	55,1	54,6

Источник: Расчеты авторов на основе данных Федерального казначейства России / URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyj-byudzhet/>.

Централизация межбюджетных отношений в Российской Федерации объективно обусловлена высоким уровнем межрегиональной асимметрии социально-экономического развития. Так, в среднем за последние пять лет дифференциация регионов по абсолютному значению ВРП составляла порядка 350 раз, по показателю ВРП на душу населения – 40 раз, среднедушевым денежным доходам – более чем 5 раз (см. рис. 1). Как следствие в стране существует *устойчивая и большая разница в финансовой обеспеченности территорий*, разница по среднедушевым налоговым доходам между регионами – почти 70 раз (без учета нефтегазовых регионов – 19 раз).

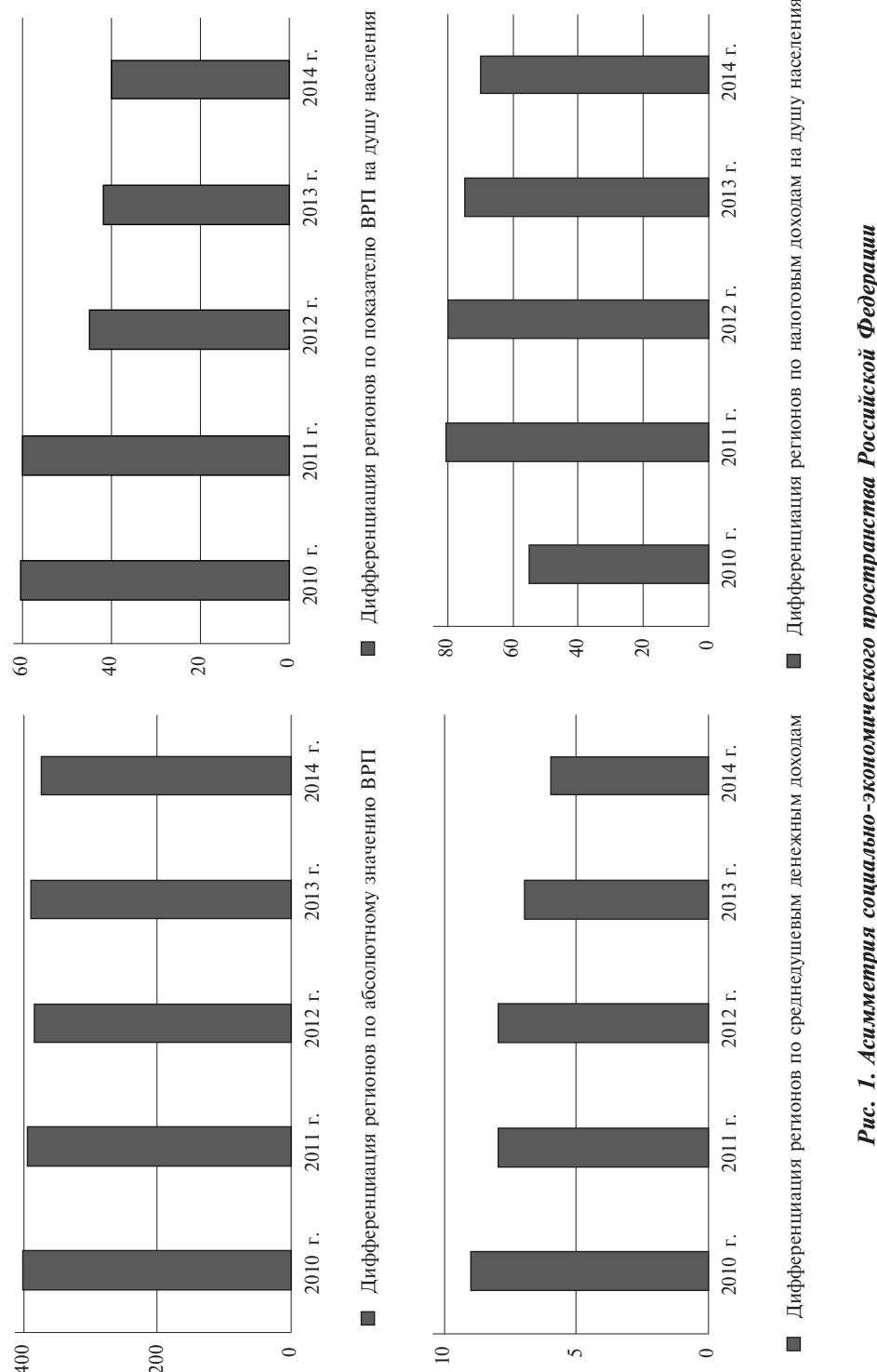


Рис. 1. Асимметрия социально-экономического пространства Российской Федерации

Спору нет, причины асимметрии российских регионов имеют в т.ч. и объективные корни, обусловленные различиями в уровнях и темпах социально-экономического развития регионов, их ресурсной обеспеченности и профессиональной подготовленности населения и особенно – руководящего состава, природно-климатических условиях, географических масштабах субъектов Федерации, транспортной доступности и др. Все это предопределяет неодинаковую структуру ВРП регионов по видам экономической деятельности. При этом в силу разной эффективности хозяйственной деятельности (доля прибыли и заработной платы в добавленной стоимости, величины оборотов по реализации, сроков оборачиваемости и пр.) отрасли экономики подвергаются различному налоговому давлению, что опять же отражается на финансово-бюджетном состоянии регионов и муниципалитетов.

По причине высокой экономической асимметрии *основной функцией межбюджетного регулирования в России стало выравнивание бюджетной обеспеченности территорий*. Действующая система межбюджетных отношений в России является крайне сложной, в ней насчитывается свыше 100 различных трансфертов (дотаций, субвенций, субсидий, взаимных расчетов, иных межбюджетных трансфертов). Практически каждый регион независимо от уровня бюджетной обеспеченности получает тот или иной вид трансфертов. Все более заметную роль играют бюджетные кредиты из федерального Центра.

Обусловленные особенностями российской модели межбюджетных отношений высокие объемы встречных бюджетных потоков, запутанная многоканальная система межбюджетных трансфертов стали причинами *отсутствия заинтересованности региональных и местных органов власти активно развивать экономический потенциал территорий*. Регионы-лидеры по-прежнему имеют слабую мотивацию к саморазвитию, а среди остальных территорий сохраняются иждивенческие настроения.

Динамика консолидированного бюджета России в период экономической нестабильности

В 2008–2015 гг. российская экономика переживала период нестабильности. Можно выделить три этапа.

Первый. 2008–2010 гг. – финансовый кризис и резкое падение экономики.

Второй. 2011–2012 гг. – период экономического восстановления.

Третий. 2013 г. – настоящее время – период экономической нестабильности и спада (см. табл. 2).

По сравнению с 2009–2010 гг. настоящий период усугубляется существенным снижением доходов федерального бюджета из-за низкой стоимости на международных рынках углеводородного сырья, введения экономических санкций западных стран, сокращения запасов Резервного фонда. *Финансовые проблемы федерального Центра обусловили постепенное сокращение объемов межбюджетных трансфертов, передаваемых на региональный уровень*. Для регионов это означает, что федеральная «финансовая подушка», которая в 2009 г. помогла смягчить остроту кризисных явлений в субъектах Федерации, сегодня истощилась, и рассчитывать приходится в большей степени на собственные силы.

В сопоставимом виде бюджетные доходы и расходы в бюджетной системе России за период 2008–2015 гг. сократились, так и не достигнув

докризисного уровня (см. табл. 2). Из-за снижения федеральной финансовой помощи регионам последние были вынуждены исполнять бюджет с дефицитом и покрывать его за счет заимствований, в т.ч. кредитов банков. Если в 2008 г. было 45 регионов, имеющих дефицит, то в 2015 г. – 75, при этом долговые обязательства выросли практически у всех субъектов Федерации в среднем в 2–2,5 раза в сопоставимом выражении (за исключением г. Москвы, Камчатской и Иркутской областей) (см. рис. 2). Региональный государственный и муниципальный долг достиг на 01.01.2016 г. уровня 2660 млрд руб., или 3,3% ВВП страны. По существу, в последние годы в системе межбюджетных отношений произошло важное изменение – *федеральный Центр вместо увеличения трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности стал выдавать нуждающимся регионам бюджетные кредиты, которые нужно будет возвращать*. Многие регионы в условиях острой нехватки средств были вынуждены использовать банковские кредиты. В результате к 2016 г. уже у 10 регионов коммерческий долг превысил 50% собственных доходов бюджета. Такая практика в ближайшее время может привести либо к банкротству некоторых регионов, либо к перекредитованию их через федеральный бюджет. В целом все это крайне негативно сказывается на заинтересованности регионов проводить эффективную налоговую политику.

Очевидно, что в нестабильных экономических условиях централизация финансовых ресурсов в краткосрочной перспективе является стабилизирующим фактором, обеспечивая устойчивость бюджетной системы страны в целом. Федеральный Центр имеет возможность оперативно решать те или иные финансовые проблемы в регионах с помощью трансфертов и бюджетных кредитов, но это все-таки *антикризисный механизм, обеспечивающий их выживание, а не развитие*.

Выступая на расширенном заседании Коллегии Минфина России, Председатель Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев озвучил основные приоритеты принятого Правительством плана действий по обеспечению в 2016 г. стабильного социально-экономического развития. В нем предусмотрено повышение налогового администрирования для создания единого механизма контроля за поступлением налогов во все уровни бюджетной системы под эгидой Минфина¹. В частности, создается база данных по актам гражданского состояния, что улучшит качество налогового администрирования имущественных налогов; принято решение по приостановлению создания новых консолидированных групп налогоплательщиков; разрабатывается новая методика оценки эффективности налоговых расходов и отмены неэффективных налоговых льгот. В 2015 г. отмечена позитивная тенденция увеличения доходов бюджета от ненефтегазового сектора до 57% в общедоходной базе, которую необходимо закрепить; удалось сохранить низкий уровень государственного долга (13,6% ВВП), что создает хорошие возможности на будущее; обеспечено привлечение в бюджет более 800 млн руб. с внутреннего финансового рынка посредством выпуска облигаций с номиналом, индексируемым на инфляцию.

¹ Выступление Д.А. Медведева на расширенном заседании Коллегии Минфина России на тему «Об итогах работы Министерства финансов Российской Федерации за 2015 год и задачах на 2016 год» // Финансы. 2016. № 5. С. 4.

Таблица 2

Доходы и расходы бюджетной системы России в 2008–2015 гг.

	I этап				II этап				III этап				Отклонение 2015 / 2008 в п.п. ВВП				
	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014				
	млрд руб.	в % ВВП	млрд руб.	в % ВВП													
Федеральный бюджет																	
Доходы	9276	22,5	7338	18,9	11 366	20,8	11 366	19,0	12 8354	19,2	13 020	18,3	14 497	18,6	13 656	17,0	-5,5
Расходы	7571	18,3	9661	24,9	10 935	20,0	10 935	18,3	12 891	19,3	13 343	18,8	14 831	19,0	15 611	19,4	1,1
Дефицит (-) / Профит (+)	1705	4,1	-2322	-6,0	430,8	0,8	431	0,7	-37	-0,1	-323	-0,5	-334	-0,4	-1955	-2,4	-6,5
Консолидированный бюджет субъектов РФ																	
Доходы	6253	15,1	5927	15,3	6537	14,5	7644	12,8	8064	12,0	8165	11,5	8906	11,4	9308	11,6	-3,5
В т.ч. Межбюджетные трансферты	1133	2,7	1487	3,8	1399	3,1	1644	2,8	1680	2,5	1577	2,2	1728	2,2	1617	2,0	-0,7
Расходы	6254	15,1	6256	16,1	6637	14,7	7679	12,9	8343	12,5	8807	12,4	9353	12,0	9480	11,8	-3,3
Дефицит (-) / Профит (+)	-54,4	-0,1	-329	-0,8	-99,6	-0,2	-35	-0,1	-279	-0,4	-642	-0,9	-447	-0,6	-172	-0,2	-0,1

Источник: Российская экономика в 2015 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 37. М.: Институт Гайдара, 2016. С. 60.

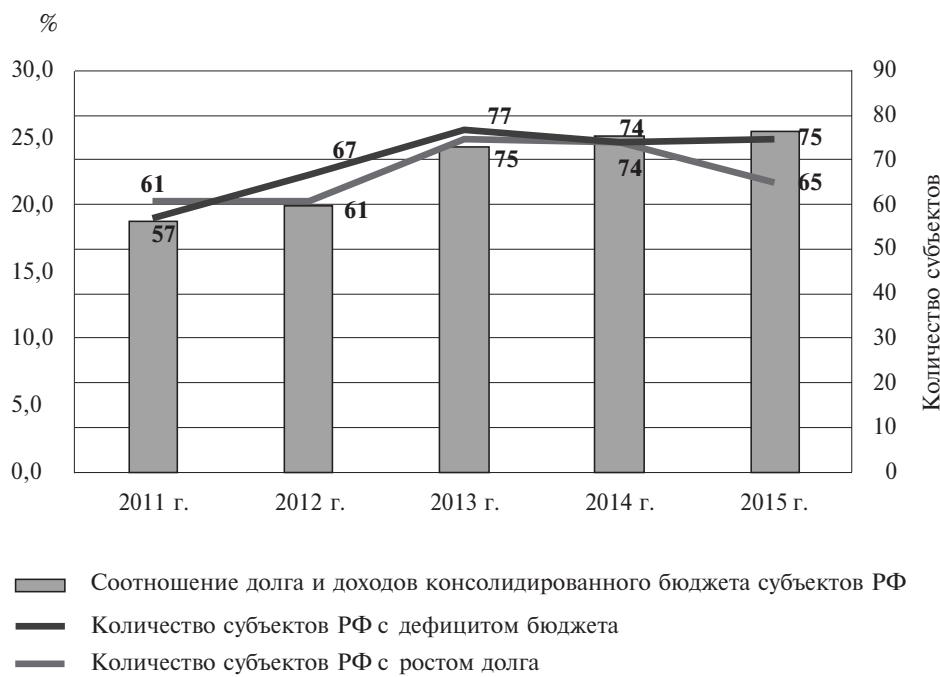


Рис. 2. Динамика соотношения долга и доходов консолидированного бюджета субъектов РФ и изменение количества субъектов РФ, имеющих дефицит бюджета и ростом долга

Наряду с позитивной оценкой работы финансового ведомства глава Правительства обратил внимание на проблемы, которые следует решать оперативно и с пользой для экономического роста. На первом месте среди этих проблем стоит возрастающая несбалансированность региональных бюджетов, рост их долговой нагрузки, которую предложено решать посредством консолидации бюджета, повышения качества государственных программ, укрепления финансовой системы и контроля за исполнением обязательств перед агентами экономической деятельности и особенно перед гражданами².

Важно считаться с тем обстоятельством, что стратегически система федерализма с высокой степенью централизации ресурсов и полномочий крайне негибка. Уже не раз говорилось о том, что централизованный налоговый федерализм в сочетании с дефицитом финансовых ресурсов на региональном уровне приводит к серьезной проблеме – *консервации сложившихся территориальных финансовых диспропорций*. Данная проблема еще больше обостряется тем, что в основе российской налоговой системы и налоговой политики лежит налогообложение доходов и ресурсов предприятий (прежде всего крупных предприятий)³.

Как известно, в Российской Федерации высокий уровень межрегиональной асимметрии налогово-бюджетной обеспеченности

² См.: там же. С. 5.

³ Об издержках данного подхода см.: Лыкова Л.Н. Современное состояние отечественной налоговой системы: некоторые проблемы. М.: Институт экономики РАН, 2007. С. 48–51.

исторически обусловлен отраслевой специализацией регионов и разным уровнем рентабельности ведения хозяйственной деятельности. На рисунке 3 представлена диаграмма, характеризующая дифференциацию налоговой нагрузки по видам экономической деятельности.



Рис. 3. Дифференциация налоговой нагрузки по видам экономической деятельности, в % ВДС (в среднем за 2011 и 2015 гг.)

Разброс достаточно серьезный – от 6% по сельхозпредприятиям, 17% предприятиям оптовой и розничной торговли до 60% по предприятиям добывающих отраслей.

При этом по самим регионам также наблюдается значительный разброс:

- по добыче полезных ископаемых диапазон составил от 7% (Чукотский АО) до 94% (Томская область);
- по обрабатывающему производству – от 6% (Оренбургская и Астраханская области) до 55% (Ненецкий АО);
- по производству электроэнергии, газа и воды – от 7% (г. Москва) до 66% (Республика Бурятия);
- по строительству – от 2% (Республика Дагестан) до 38% (Тюменская область);
- по торговле – от 2% (Республика Дагестан) до 37% (Республика Саха – Якутия);
- по транспорту – от 8% (Еврейская АО, Республика Ингушетия) до 44% (Республика Адыгея) и т.д.

Расчет корреляционных зависимостей за период 2008–2011 и 2011–2015 гг. между уровнем ВРП и налоговой нагрузкой в регионах показал, что значимые взаимосвязи отсутствуют. Детальный анализ наименее развитых регионов позволил сделать вывод о наличии в них

высокой доли теневой экономики, что выражается в очень низкой налоговой нагрузке по всем видам экономической деятельности⁴.

Насколько подобная дифференциация налоговой нагрузки влияет на системно устойчивое развитие Российской Федерации и мотивирует регионы к наращиванию налоговых доходов?

Понятно, что дифференциация необходима и даже, в отдельных случаях, полезна. Но она должна быть, с одной стороны, временным исключением из общего правила и мотивированной на улучшение ситуации в определенный срок. С другой – основой для принятия решения о снижении налоговой ставки должно быть обязательство руководства региона исправить ситуацию в определенные оговоренные сроки.

Особенности планирования бюджетов уральских регионов на 2016 год

Планирование бюджетов на 2016 г. стало для большинства регионов Российской Федерации очередным экзаменом, способным показать готовность руководства регионов исправлять ситуацию в бюджетном процессе посредством оптимизации бюджетных расходов и увеличения доходов. Не являются исключением из этого правила уральские регионы, административно расположенные в двух федеральных округах – Уральском и Приволжском (см. табл. 3).

Даже поверхностный анализ данных, представленных в *таблице 3*, позволяет судить о серьезных бюджетных проблемах всех без исключения уральских регионов. Данный вывод основан не только на резком снижении бюджетных расходов в 2016 г. (эта мера региональных структур была вполне ожидаемой и даже закономерной). Чрезмерная централизация налогово-бюджетных процессов значительно ограничивает конституционные полномочия субъектов Федерации и муниципалитетов по системному развитию и пространственному обустройству территорий и повышению качества жизни населения. Расходы бюджета на здравоохранение вынуждены сократить все уральские регионы: от 31 млн руб. (0%) Оренбургская область до 4185 млн (-9%) Ханты-Мансийский автономный округ – Югра. Расходы на образование урезали власти Тюменской области (6619 млн руб., 29%), Курганской и Оренбургской областей (1832 млн руб., 19% и 631 млн руб., 4%). На повышение расходов по статье «Социальная политика» решились лишь два субъекта: Свердловская область (2064 млн руб., 5%) и ХМАО – Югра (460 млн руб., 2%). Все остальные регионы вынуждены сократить расходы на социальную политику: Оренбургская область – на 1881 млн руб. (10%), Республика Башкортостан – на 1087 млн руб. (5%), Курганская область – на 651 млн руб. (9%), Тюменская область – на 481 млн руб. (3%) и ЯНАО – на 60 млн руб. (0%).

⁴ См.: Татаркин Д.А., Сидорова Е.Н., Трынов А.В. Управление финансовыми потоками на основе оценки региональных мультиплективных эффектов. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2015. С. 45.

Таблица

**Изменения расходных статей в региональных бюджетах
на 2016 г. по сравнению с 2015 г.**

Статья	Курганская обл.		Оренбургская обл.		Республика Башкортостан		Свердловская обл.		Тюменская обл.		ЮГРа		ЯНАО	
	млн руб.	в %	млн руб.	в %	млн руб.	в %	млн руб.	в %	млн руб.	в %	млн руб.	в %	млн руб.	в %
Здравоохранение	-229	-4,0	-31	0,0	-520	-2,0	-1143	-3,0	-1080	-6,0	-4185	-9,0	180	1,0
Национальная экономика	-2162	-30,0	-2817	-19,0	3901	22,0	-1119	-5,0	-5722	-15,0	-3938	-17,0	-1389	-6,0
Образование	-1832	-19,0	-631	-4,0	3989	12,0	2132	4,0	-6619	-29,0	1543	3,0	3718	19,0
Социальная политика	-651	-9,0	-1881	-10,0	-1087	-5,0	2064	5,0	-481	-3,0	460	2,0	-60	0,0
ЖКХ	-94	-6,0	-963	-25,0	-443	-7,0	-619	-13,0	-1905	-30,0	-12 346	-54,0	799	5,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	640	97,0	609	31,0	249	13,0	1962	54,0	0,1	43,0	2236	139,0	1667	59,0
Общегосударственные вопросы	868	58,0	-229	-11,0	-3324	-30,0	-973	-12,0	-564	-9,0	6846	85,0	156	4,0
Расходы, всего	-3354	-9,0	-6854	-8,0	99	0,1	-5895	-3,0	-14 957	-11,0	-24 696	-11,0	7611	6,0

Источник: Денег меньше, долгов больше // Эксперт-Урал. 2016. № 5 (674). С. 15.

Заметно сокращаются бюджетные расходы регионов на поддержку жилищно-коммунального хозяйства: от 94 млн руб. (6%) в Курганской области до 12 346 млн руб. (54%) в ХМАО – Югра. При этом во всех анализируемых регионах Урала резко и устойчиво растут бюджетные расходы на обслуживание возрастающего государственного и муниципального долга – от 2236 млн руб. (139%) в ХМАО – Югра до 1962 млн руб. (54%) в Свердловской области. Неоднозначно и противоречиво может оцениваться статья бюджетных расходов регионов по исполнению общегосударственных вопросов: Курганская область, ХМАО – Югра и ЯНАО их увеличили, тогда как другие регионы заметно их сократили.

Особая статья бюджетных расходов регионов – «Национальная экономика», к сожалению, особого оптимизма не добавляет. Лишь Республика Башкортостан заложила в бюджет 2016 г. увеличение расходов по данной статье на 3901 млн руб. (22%) на инвестирование республиканских проектов развития, поддержку бизнеса и обновление производства. Остальные регионы расходы на развитие сокращают, и сокращают значительно: Тюменская область – на 5722 млн руб. (15%), ХМАО – Югра – на 3938 млн руб. (17%), Оренбургская область – на 2817 млн руб. (19%), Курганская область – на 2162 млн руб. (30%), Свердловская область – на 119 млн руб. (5%). Подобное сокращение неизбежно отрицательно отразится не только на инвестиционном климате в регионах Урала, но и на рабочих местах и уровне доходов населения.

Особенностью бюджетного процесса в регионах Урала является стремление их руководства не только оптимизировать бюджетные расходы, но и увеличить доходы. Далеко не у всех это получается, поскольку кредитные долги, особенно коммерческие, слишком обременительны для регионов, не говоря о муниципалитетах. Они растут у всех регионов, затягивая их в долговую кредитную кабалу (см. рис. 4). Налогово-бюджетные отношения между федеральным Центром и регионами в данных условиях начинают разрушительно действовать на региональный бюджет (практически формализовав муниципальные). Как следствие это может привести и к соответствующему разрушению сверхцентрализованного федерального бюджета. На начало 2016 г. накопленный долг Удмуртской Республики вплотную приблизился к 70% расходных обязательств на текущий год; Оренбургской области – к 45%, Челябинской области – к 34%, Курганской области – к 30%, Свердловской области – к 27%. Даже Тюменская область, практически не имеющая долговых обязательств, довела их до 1% от расходной части бюджета, и есть серьезные основания для увеличения их к концу 2016 г.

Материалы рисунка вызывают серьезную обеспокоенность за бюджетное благополучие регионов и муниципалитетов, судьбу проживающего на этих территориях российского населения, которое вынуждено нести все бремя ответственности за некомпетентные решения федеральных органов власти, платить своим благополучием за бездеятельную работу Правительства, стремящегося регионализировать страну «с разделением ее на процветающий центр и нишую периферию»⁵.

⁵ Горегляд В.П. Уроки бюджетного федерализма: 20 лет реформ // Федерализм. 2016. № 1. С. 102.

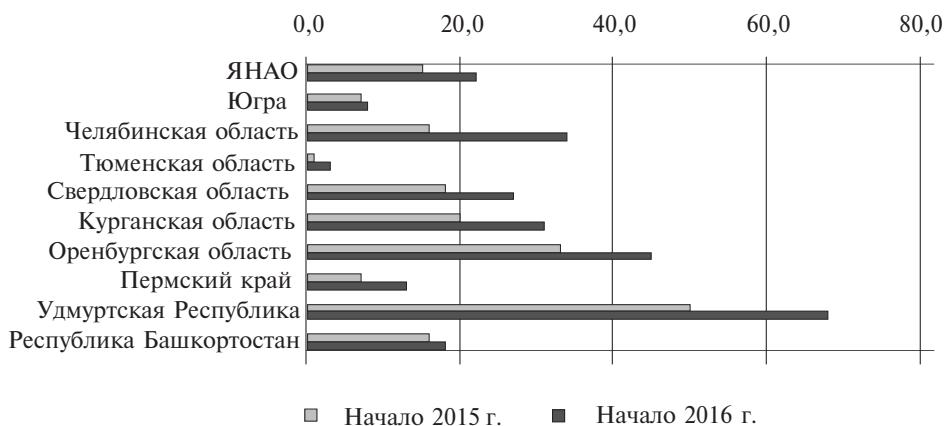


Рис. 4. Отношение долга к расходной части, в %

Совершенствование политики налогово-бюджетного федерализма

Не отрицая важности и целесообразности практики государственной поддержки территорий в условиях сложившейся дифференциации по уровню их социально-экономического развития, в целях повышения эффективности региональной экономики необходимо внедрять бюджетные механизмы, стимулирующие региональные и муниципальные системы к наращиванию собственного экономического и финансового потенциала. В качестве стратегических ориентиров совершенствования российской системы налогово-бюджетного федерализма предлагается следующее.

Первое – необходимо формировать в России асимметричную модель налогово-бюджетного федерализма, которая характеризуется дифференцированными взаимоотношениями федерального Центра и регионов, а также самих регионов между собой. Представляется, что асимметричность в распределении доходов и разграничении налоговых полномочий, сбалансированная асимметрией в бюджетных расходах и официально закрепленная в законодательстве, будет полезна, поскольку сокращает встречные финансовые потоки и потребность в межбюджетной поддержке. Как справедливо отмечает С. Валентей, «асимметричность не предполагает индивидуализацию взаимоотношений с отдельными „особо выдающимися регионами“». Преимущества данной модели в том, что ее методологической основой выступает право на добровольное избрание (в зависимости от объективных экономических обстоятельств и принятого региональными властями решения) одной из нескольких схем взаимоотношений федерации и ее субъектов⁶.

Обсуждается и другой вариант налогово-бюджетных взаимоотношений Федерации с регионами, основанный на укрупненной классификации последних с учетом исторически сложившейся специализации, уровня доходов и прогнозных оценок возможностей развития. На основе

⁶ Подробнее см.: Симметрия и асимметрия в российской модели федеративных отношений / под ред. С.Д. Валентея. М.: Институт экономики РАН, 2012. С. 35.

проведенной классификации и необходимо отрабатывать и осваивать налогово-бюджетные модели взаимоотношений Федерации с ее субъектами⁷.

Второе – дальнейшее совершенствование налогово-бюджетного федерализма в средне- и долгосрочной перспективе, на наш взгляд, должно осуществляться в русле повышения собственных налоговых доходов территорий, поскольку система межбюджетных трансфертов, как показывает российская практика, не способна эффективно повысить заинтересованность в развитии собственного экономического потенциала ни у регионов-доноров, ни у реципиентов. Необходимо вернуться к *законодательно закрепленной пропорции распределения налоговых доходов* между региональными и федеральными бюджетами из расчета не менее 50% регионам и муниципалитетам. Кроме того, для обеспечения прозрачности межбюджетных отношений распределение трансфертов и субсидий должно производиться в рамках федерального закона о федеральном бюджете, а не нормативными актами Правительства РФ. Необходимо ограничить практику принятия решений о поддержке регионов вне бюджетных процедур. В противном случае система бюджетных трансфертов в большей степени способствует «росту диспропорций, чем бюджетному выравниванию»⁸.

Любой механизм межбюджетного выравнивания, основанный на выделении дотаций и построенный на расчете формул и различных показателей, обладает рядом принципиальных недостатков. Во-первых, подобные оценки не способны отразить текущее состояние региональной экономической политики. Наш вывод основан на том, что результаты принятых властями решений, как правило, не могут носить краткосрочный характер (например, результаты текущих крупных инвестиций можно будет увидеть лишь через несколько лет). К тому же оцениваемые экономические показатели вообще мало зависят от решений, принимаемых государственными органами власти. Во-вторых, стремление федеральных властей к совершенствованию отдельной методики неизбежно приводит к постоянным ее изменениям, что не позволяет регионам объективно определять свои приоритеты в долгосрочном периоде и повышает уровень финансовой неопределенности, затрудняя формирование долгосрочных стратегий развития территорий. В итоге применение таких механизмов приведет к тому, что региональные власти будут стремиться к текущему «наращиванию» регулируемых федеральным Центром показателей (выше, чем в предыдущем периоде) без фактической работы над долгосрочными стратегическими планами развития. Принципиальным считаем возрождение института прямых выборов губернаторов и возможность досрочного прекращения их полномочий, который может стать лучшим стимулом и объективной оценкой деятельности региональных властей, в т.ч. в сфере увеличения налогового потенциала⁹.

⁷ См.: Татаркин А.И. Новая индустриализация экономики России: потребность развития и/или вызовы времени // Форсайт Россия: дизайн новой экономической политики. Материалы СПб экономического конгресса. СПб. 2015. М.: Культурная революция, 2015.

⁸ Горегляд В.П. Указ. соч. С. 94.

⁹ Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 34. М.: Институт Гайдара, 2013. С. 97.

Третье – по мере преодоления экономической нестабильности и восстановления социально-экономического роста в большинстве регионов России реализуемая на текущий момент концепция «один налог – один бюджет» должна быть трансформирована в концепцию «совместного ведения», включающую активное применение совместного использования налогооблагаемых баз и пропорциональное расщепление налоговых доходов (прежде всего НДС). При этом дальнейшее совершенствование налогового федерализма в средне- и долгосрочной перспективе, на наш взгляд, должно осуществляться в русле *расширения полномочий по регулированию налогооблагаемой базы, налоговых ставок, вычетов, льгот по налогам, зачисляемым в территориальные бюджеты*¹⁰. Прежде всего это касается налога на доходы физических лиц, имущественных налогов, налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых. Отметим, что на данный момент российские региональные и муниципальные власти обладают очень низкой степенью налоговой автономии, имея возможность влиять всего на 4% ВВП при общей налоговой нагрузке 35% ВВП¹¹.

Кроме того, при оптимизации системы налогового федерализма необходимо решить проблему недостаточного учета федеральными органами власти взаимосвязи налоговых баз, поскольку данный фактор существенно влияет на баланс взаимоотношений «федерация – регионы – муниципалитеты» и реализацию принципа бюджетной самодостаточности и самостоятельности. Закрепленная в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ правовая норма, в соответствии с которой запрещено внесение изменений на федеральном уровне в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, приводящих к снижению налоговых поступлений, без соответствующей компенсации из федерального бюджета, не учитывает взаимозависимость налоговых баз, регулируемых на федеральном и территориальном уровнях.

Проведенная в 2011 г. реформа по отмене ЕСН и введению отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды с повышением совокупной налоговой ставки продемонстрировала, что федеральные власти не до конца просчитали негативные последствия сокращения налоговой базы и последующее сокращение поступлений НДФЛ в региональные и местные бюджеты.

Не менее серьезной проблемой для региональных бюджетов в условиях кризиса и экономической нестабильности является повышение федеральными властями тарифов естественных монополий без учета мнения субъектов Федерации. В результате это приводит к росту затрат предприятий, снижению рентабельности производства и, в конечном итоге, к снижению налога на прибыль предприятий, а в некоторых случаях и к полному банкротству

¹⁰ Подобная практика широко используется в других странах (см.: Букина И.С. Налоговая система и налоговый федерализм в Германии // Федерализм. 2015. № 2. С. 181–196).

¹¹ По другим оценкам, коэффициент налоговой автономии регионов как отношение собственных доходов к общему объему доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации имеет тенденцию к снижению с 84,3% в 2007 г. до 46,2% в 2009 г., 76,2% в 2010 г. и 2011 г., 79,2% в 2012 г. и 80,7% в 2013 г., т.е. снизился за 7 лет на 3,7% (см.: Галухин А.В. Финансовая устойчивость доходной базы бюджетов регионов: состояние и оценка результативности ее управления // Федерализм. 2015. № 2. С. 153).

предприятий и увольнению работников. Данная проблема была и остается особенно актуальной для промышленно развитых регионов в силу их отраслевой структуры хозяйственного комплекса и высокой концентрации финансово-промышленных групп.

Четвертое – внедрение программно-проектного подхода в бюджетный процесс позволит активизировать привлечение бизнеса к реализации общественно значимых проектов. Без стратегического партнерства государства и частного сектора практически невозможно реализовать стратегию эффективного экономического роста как страны, так и ее регионов. Развитие *государственно-частного партнерства* позволит ослабить нагрузку на бюджеты всех уровней и при сохранении объемов бюджетного финансирования осуществлять реализацию большего количества региональных и муниципальных общественно значимых программ и проектов. Важнейшим условием успешного развития института ГЧП является рост доходной базы региональных и муниципальных бюджетов с целью повышения их финансовой устойчивости и кредитоспособности. К сожалению, институт ГЧП за 25 лет «псевдорыночных» реформ так и не стал источником государственно-частного партнерства в реализации государственных программ и проектов. По оценкам, лидером использования ГЧП среди регионов РФ является г. Москва, где доля реализуемых проектов и программ с участием бизнеса составляет 60,2%. Следом идут Санкт-Петербург – 59,9%, Самарская область – 59,6%, Новосибирская область – 57,4%, Нижегородская область – 53,6%, Свердловская область – 49,7%, Ленинградская область – 48,4%, Московская область – 47,9%, Ульяновская область – 44,6%, Республика Татарстан – 43,0%¹².

Среди аутсайдеров лидерами является Республика Северная Осетия – Алания – 0,0% (данный институт не используется), Чукотский автономный округ – 1,8%, Карачаево-Черкесская Республика – 1,8%, Чеченская Республика – 2,1%, Республика Адыгея – 4,5%, Республика Ингушетия – 5,0%, Севастополь – 5,7%, Республика Хакасия – 7,8%, Магаданская область – 6,0%, Ненецкий автономный округ – 8,0%. Очевидно, есть серьезные основания на федеральном уровне данную ситуацию обсудить с региональными руководителями и определиться с причинами во многом формального использования института ГЧП в реализации муниципальных, региональных да и федеральных программ и проектов.

Пятое – российская система налогово-бюджетного федерализма должна трансформироваться с учетом интеграции России в международное экономическое пространство, где высокими темпами нарастает *конкурентная борьба за финансовые ресурсы между крупными городскими агломерациями*. В современном мире крупные города все больше начинают играть роль центров притяжения человеческих и экономических ресурсов. В этих условиях фокус международных инвесторов смешается с регионов на крупные города-миллионники. Всего в мире насчитывается 330 городов-миллионников, в т.ч. 15 в Российской Федерации. Сегодня именно они усиливают конкуренцию между собой за бюджетные ресурсы, привлечение высококвалифицированных кадров и инвестиций как внутри страны, так и с городами других стран

¹² См.: Жукова А. Хозяин медной трубы. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП / Российская газета, 5 апр. 2016 г. № 71. С. 12.

(см. рис. 5–6). В этой связи в системе межбюджетных отношений в среднесрочной перспективе предлагается предусмотреть возможность закрепления за городом с численностью населения более 1 млн чел. особого налогово-бюджетного статуса (субрегионального или наподобие городов федерального значения Москва и Санкт-Петербург), заключающегося в передаче им дополнительных налоговых доходов (части налога на прибыль предприятий, налога на имущество предприятий, транспортного налога), а также наделении их большей налоговой автономией в регулировании налоговых ставок и льгот с целью повышения их финансовой конкурентоспособности на международном уровне¹³.

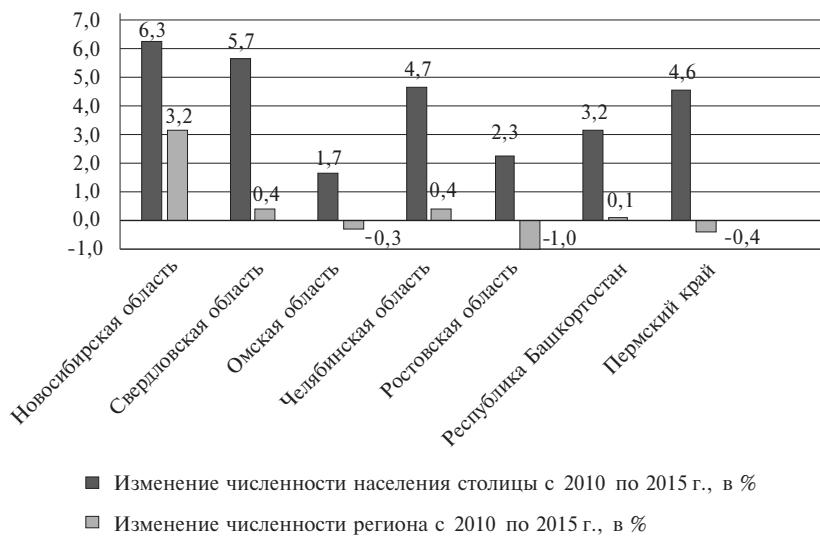


Рис. 5. Регионы, нуждающиеся в пересмотре налогового статуса из-за наличия разрыва между потенциалом для роста и имеющимися для этого ресурсами

В краткосрочной перспективе предлагается разработать федеральную целевую программу по развитию 13 российских городов-миллионников, а также закрепить за их бюджетами не менее 30% поступлений налога на доходы физических лиц (сейчас не менее 15%) с целью повышения бюджетной обеспеченности и кредитоспособности.

Шестое – отдельного внимания требуют проблемы освоения и развития Арктических территорий, имеющих сегодня стратегическое значение для страны. Арктические и северные территории являются основными донорами федерального бюджета за счет налоговых платежей на добываемые минерально-сырьевые ресурсы. Уральская часть Арктики (от Ненецкого АО до Красноярского края) ежегодно перечисляет более 400 млрд руб. во все уровни бюджетной системы, а в их распоряжении остается лишь менее 100 млрд.

¹³ По справедливому утверждению, «теория и практика убедительно доказывают... что снижение административной дистанции между получателями и производителями бюджетных услуг создает потенциал для повышения эффективности использования общественных ресурсов» (см.: Лавров А.М., Домбровских Е.А. Децентрализация бюджетных доходов: международные сравнения и российские перспективы // Финансы. 2016. № 5. С. 23).

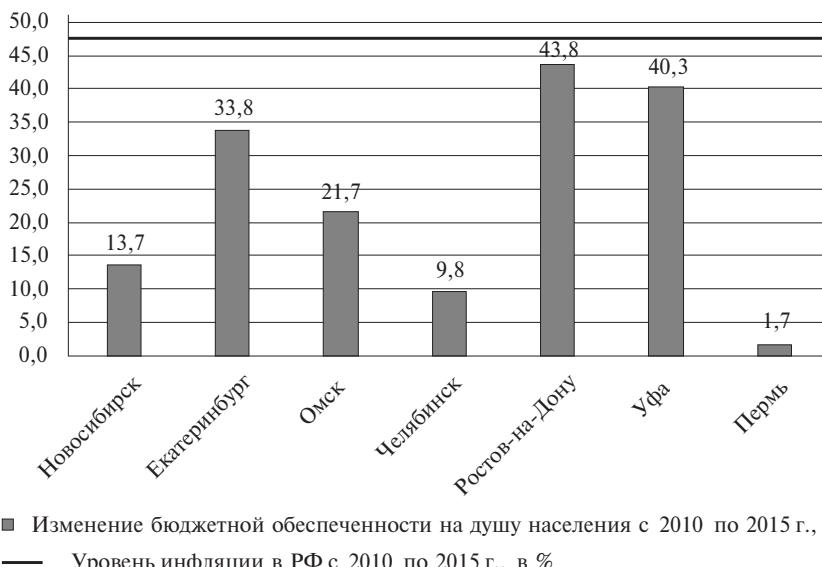


Рис. 6. Города-миллионеры, нуждающиеся в пересмотре налогового статуса из-за наличия разрыва между потенциалом для роста и имеющимися для этого ресурсами

При этом крайне мало говорится о том, что северные территории очень разные. Например, есть так называемые дотационные территории Диксон, Караул, Хатанга, Приуральский и Ямальские районы, которые расходуют больше, чем перечисляют налогов. Существует большая дифференциация по доле налогов, остающихся в бюджетах северных регионов и муниципалитетов. Так, в Ненецком АО и Норильске остается около 20% собранных налогов, у других ситуация намного хуже – в Надымском районе и Воркуте остается всего лишь 5–6% от валового сбора налоговых платежей (см. рис. 7).

В целях упорядочивания взаимоотношений северных регионов с федеральным Центром при освоении и развитии Арктических территорий предлагается:

- рассмотреть вопрос об увеличении финансирования так называемых депрессивных северных территорий в целях создания дополнительных рабочих мест и закрепления кадров в таких муниципальных образованиях;
- сформировать единый государственный орган управления АЗРФ в форме Комитета с руководителем в ранге заместителя председателя Правительства РФ, которому передать функции по комплексному управлению и планированию социально-экономического развития Арктических территорий и контроль по управлению финансовыми ресурсами;
- создать «Фонд развития Арктики» из имеющихся избыточных финансовых ресурсов (часть доходов направлялась бы не в общероссийский «котел», а аккумулировалась для развития Арктической зоны РФ и последующей социальной защиты оседлого населения).

Возможными источниками наполнения представляются отчисления от налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), облагаемых с функционирующими месторождениями нефти и газа Арктической зоны. Для формирования условий целевого использования средств и контроля за финансовой деятельностью хозяйствующих субъектов предлагается учреждение отдельного банка (условно – Арктический банк), который мог бы не только регулировать финансовые потоки в регионе, но и кредитовать важные для Арктической зоны РФ программы и проекты¹⁴.

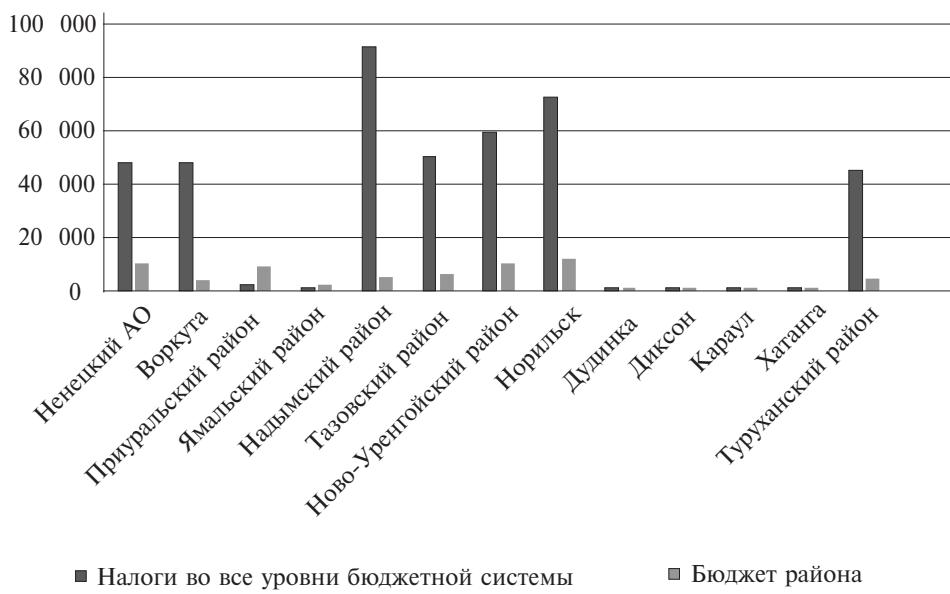


Рис. 7. Соотношение перечисленных налогов во все уровни бюджетной системы и остающихся в распоряжении районов Уральской части Арктики, 2011–2015 гг., в среднем в год, млн руб.

* * *

Реализация сформулированных выше направлений развития российского налогово-бюджетного федерализма позволит, как мы считаем, начать решать ключевую проблему оптимизации постоянно нарастающего дефицита финансовых ресурсов на региональном и муниципальном уровнях, создавать условия, необходимые для наращивания экономического и финансового потенциала территорий, что может стать основой формирования самодостаточных и саморазвивающихся территориальных систем разного уровня.

¹⁴ Подробнее см.: Захарчук Е.А., Пасынков А.Ф. Российская Арктика: оценка и возможности финансового развития // ЭКО. 2016. № 5. С. 107–119.