УДК 338

# О некоторых аспектах взаимоотношений федеральных органов государственной власти и регионов-доноров или экономические причины «бюджетного сепаратизма» отдельных российских регионов

***Шлычков В.В.***
Доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории Казанского национального исследовательского технического университета им. А.Н. Туполева – КАИ,
Главный редактор журнала «ВЭПС» (Казань)

*В статье анализируется существующая на сегодняшний день бюджетная система Российской Федерации, рассматриваются взаимоотношения федеральной власти и субъектов федерации по проблемам перераспределения бюджетных ресурсов, выявляются недостатки действующего бюджетного механизма, выявляются причины разногласий между федеральным центром и отдельными регионами-донорами, предлагаются меры по реформированию и усовершенствованию существующего межбюджетного процесса.*

*Ключевые слова: бюджет, регионы-доноры, дотационные регионы, межбюджетный механизм, бюджетный процесс, экономические механизмы стимулирования развития.*

Достаточно трудно переоценить роль государственного бюджета и степень его воздействия на эффективность экономической системы и качество жизни населения. «Большой экономический словарь» определяет понятие «бюджет» как «роспись денежных доходов и расходов на определенный период, утвержденную в установленном порядке» и «основной инструмент проверки сбалансированности, соответствия прихода и расхода экономических ресурсов», а «государственный бюджет» как «смету доходов и расходов государства на определенный период, составленную с указанием источников поступления государственных доходов и направлений, каналов расходования средств» [1].

Для любого, без каких-либо исключений, государства бюджет, по сути, является главным средством регулирования национальной экономики, а процесс его формирования и принятия, как правило, является определенным компромиссом между ведущими социально-политическими силами общества. Подобным компромиссом, на наш взгляд, является и стремление участников бюджетного процесса соблюсти баланс интересов центральных и местных органов власти по проблемам разграничения их полномочий в части определения источников дохода и исполнения расходных обязательств, а также возможности получения финансовой помощи через процедуру перераспределения финансовых ресурсов по всем звеньям бюджетной системы.

Страны с рыночной экономикой столкнулись с подобной проблемой ещё в середине XX в., и ведущие западные ученые-экономисты в своих научных изысканиях выявили причины и закономерности неравномерности социально-экономического развития регионов, а также разработали механизмы и дали научное обоснование государственной политики по выравниванию этой диспропорции в целях сокращения различий в уровне бюджетной обеспеченности территорий. Широко известны и получили всеобщее признание работы Ж.-Р. Будвиля, Г. Мюрдаля, П. Кругмана, Ф. Перру и ряда других признанных мировым сообществом ученых по разработке теорий центро-региональных отношений и регионального роста. При этом надо отметить факт того, что, хотя вышеназванные научные изыскания в условиях государственно-плановой советской эко-

номики для отечественной науки и не имели какого-либо практического значения, именно соревнование двух политических систем заставили западные страны в середине прошлого столетия начать проводить более социально-ориентированную внутреннюю экономическую политику, включая выстраивание межбюджетных отношений с регионами в направлении снижения диспропорций в социально-экономическом развитии собственных территорий.

Как правило, административно-территориальное деление любой страны закреплено в её конституции или иных законодательных актах с учетом традиций или особенностей национальной правовой системы. Являясь правопреемницей распавшегося Советского Союза современная Россия в 1991 г., с формально-юридической точки зрения, получила в наследство бюджетную систему федеративного государства, которая при этом отличалась высокой степенью централизации и повсеместной практикой утверждения бюджетов территорий на основе индивидуальных договоренностей с органами власти более высокого уровня. Отказ от принципов плановой экономики и переход к рыночным отношениям в условиях отсутствия общих правил и единых подходов на всех стадиях и ко всем участникам бюджетного процесса настоятельно требовали реформирования всего комплекса межбюджетных взаимоотношений, включая их децентрализацию. Первый этап заявленных реформ был осуществлен в 1991-1994 гг. путем внесения изменений в федеральное и региональные законодательства при сохранении практики выделения финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня на основании договоренностей между участниками бюджетного процесса и без учета каких-бы то ни было экономических расчетов и обоснований. При этом только в 1994 г. удалось ввести единый для всех российских регионов норматив разделения налогов между бюджетами различных уровней и распределение части трансфертов на основании формализованных методик, что, по сути, явилось новым этапом реформирования налогово-бюджетной системы государства.

В дальнейшем Правительство РФ осуществляло реформы бюджетной системы в рамках ряда специальных программ среднесрочного характера, которые законодательно закрепили четыре уровня российской бюджетной системы и налоговые доходы за соответствующими бюджетами, а также разграничили бюджетные полномочия между органами государственной власти различных уровней и создали систему финансовой помощи регионам, стимулирующую последних наращивать собственную доходную базу [2, с. 101].

Сегодня правовой базой межбюджетных отношений федеральных властей и регионов являются Бюджетный и Налоговый кодексы РФ. Однако гораздо более существенное воздействие на них оказывают ежегодно принимающиеся законы о федеральном бюджете, в которых «расписываются» пропорции распределения налогов между федеральным и региональными бюджетами, а также определяются объемы межбюджетных трансфертов, направляемых регионам в соответствующем финансовом году. При этом, по мнению большинства ученых и экспертов, постоянное изменение позиций федеральных властей по правилам и процедурам определения размеров трансфертов и пропорций налоговых отчислений снижают экономическую эффективность всей российской бюджетной системы и делают её малопредсказуемой для участников бюджетного процесса. Кроме того, федеральное правительство своими постановлениями и распоряжениями регулярно вносит коррективы в бюджетный процесс и смежные межбюджетные отношения, причем делает это уже в процессе исполнения бюджета соответствующего периода.

В настоящее время в Российскую Федерацию входят 85 субъектов. При этом экономический потенциал большинства из них не позволяет эффективно исполнять государственные обязательства за счет собственных доходов без постоянной финансовой подпитки из федерального бюджета, что относит их к категории «дотационных». Вторая, менее многочисленная группа экономически устойчивых субъектов федерации образует пул «регионов-доноров». Бюджетный кодекс РФ относит к данной категории субъекты федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых «превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ» [3, ст. 131], т.е. фактически не нуждающихся в дотациях федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности. И если в 2006 г. донорами признавались 25 субъектов федерации [4], то к началу 2016 г. их число сократилось до 10 [5], что наглядно демонстрирует устойчивую тенденцию процесса увеличения дотационных регионов при сохранении и увеличении нагрузки на регионы-доноры.

В России традиционно существовали огромные диспропорции в уровне социально-экономического развития регионов, и задача выравнивания их бюджетной обеспеченности является одной приоритетных задач российского правительства. К сожалению, в рамках решения данной проблемы федеральные власти пошли по пути усиления нагрузки на бюджеты экономически устойчивых регионов. Так, в октябре 2016 г. через процедуру внесения поправок в Налоговый кодекс РФ было реализовано решение о дополнительном изъятии в федеральный центр у регионов-доноров одного процентного пункта налога на прибыль в целях дальнейшего перераспределения данных финансовых средств среди дотационных регионов. Согласно планам федерального минфина,

общий объем изъятых у регионов-доноров средств только в 2017 г. составит 121 млрд. руб. [5] Практическое исполнение вышеуказанного решения уже «стоило» бюджету Татарстана 8 млрд. руб. или 5 % собственных доходов, что подвигло Президента РТ Рустама Минниханова сделать достаточно резкое заявление о начале процесса «раскулачивания» регионов-доноров и «лишения их экономической мотивации к дальнейшему развитию» [6]. Руководителя республики, конечно же, не могла не огорчить прямая потеря значительных объемов «живых» денег, заработанных регионом, однако, по нашему мнению, не меньшую угрозу для эффективности национальной экономики несут отсутствие предсказуемости российских межбюджетных процессов и возможности планирования финансово-хозяйственной деятельности субъектов федерации даже в краткосрочной перспективе. Мы полностью разделяем мнение губернатора Иркутской области (лишившейся за счет изъятия двух млрд. руб. заработанной прибыли) Сергея Левченко о «невозможности в данных условиях строить какие-либо планы даже на 2018 год» [7], не говоря уже о эффективности процессов средне- и долгосрочного планирования. Необходимо осознавать факт того, что изъятые в конце 2016 г. из бюджетов регионов-доноров средства были уже предварительно расписаны и даже частично использованы по таким важнейшим направлениям, как исполнение расходных обязательств региональных органов власти и погашение сформированных ими государственных долгов, а значит, руководство регионов-доноров будет вынуждено изыскивать дополнительные источники доходов для достижения сбалансированности собственных бюджетов. При этом необходимо понимать, что региональные власти весьма ограничены в выборе форм и методов получения дополнительных доходов, и эти ограничения имеют как правовой характер (ограниченная компетенция), так и объясняются экономической целесообразностью. Понятно, что нет смысла увеличивать и без того значительную налоговую нагрузку на экономических агентов, которые в этом случае просто уйдут из региона. Как правило, в подобных случаях регионы идут по пути увеличения числа объектов приватизации региональной собственности и привлечения дополнительных рыночных заимствований, что в конечном итоге негативно отражается на инвестиционной привлекательности и экономической устойчивости экономик всех регионов, включая доноров. Ведь распродажа принадлежащей собственности в целях «затыкания» образовавшихся «бюджетных дыр» в конечном итоге всегда понижает экономический потенциал субъектов федерации, а дополнительные расходы по обслуживанию долга и образовавшийся на начало 2017 г. за счет расширения практики рыночных заимствований консолидированный госдолг российских регионов в 3 трлн. 350 млрд. руб. [8] явно не являются стимулами для потенциальных инвесторов российской экономики.

Насколько обоснованы претензии большинства руководителей регионов-доноров к действующей в настоящее время российской бюджетной системе и можно ли говорить о новом витке «бюджетного сепаратизма» в России в конце 2016 г. начале 2017 г.? Не затрагивая политического аспекта данной проблемы, позволим себе сконцентрировать внимание коллег именно на экономической составляющей существующих между федеральным центром и целым рядом регионов-доноров разногласий.

Прежде всего, как нами уже ранее отмечалось, действующая в России бюджетная система на протяжении всего периода становления новой государственности (т.е. с 1991 г.) фактически находится в состоянии перманентного реформирования, а бюджетное и тесно связанное с ним налоговое законодательство многократно изменяются подчас в течение даже одного финансового года. Причем нередко законодательные новации вводятся федеральным центром, по сути, «задним числом», нарушая классический правовой принцип, утверждающий, что «вновь принимаемый закон не должен иметь обратной силы», т.е. его действие не может распространяться на отношения и события, свершившиеся до его принятия. Современная же российская практика межбюджетных отношений по линии центр-регионы наглядно демонстрирует нам определенную непоследовательность и непредсказуемость федеральных властей, постоянно корректирующих в одностороннем порядке межбюджетный процесс как через изменение действующего законодательства, так и через введение новых правил и процедур получения регионами финансовой помощи за счет средств федерального бюджета. Подобная межбюджетная политика ставит дотационные регионы в привилегированное положение по отношению к регионам-донорам, т.к. в процессе выравнивания межрегиональных диспропорций и бюджетной обеспеченности регионов федеральный центр из-за дефицитов их бюджетов фактически лишен возможности изъятия у них каких бы то ни было собственных средств. Более того, именно дотационные регионы за счет дотаций и субсидий федерального бюджета могут рассчитывать на получение дополнительных финансовых ресурсов для исполнения своих социальных обязательств. В свою очередь регионы-доноры на практике не могут быть до конца уверены не только в получении заявленных объемов федеральной помощи, но и в возможности сохранения собственных средств.

Одним из ярких примеров несовершенства действующей российской межбюджетной системы и отсутствия реальных экономических стимулов для регионального развития явился так называемый

«феномен Калужской области». Руководство региона примерно с 2007 г. стало достаточно успешно реализовывать комплексную программу социально-экономического развития области с акцентом на инновационную промышленность и создание благоприятного инвестиционного климата. В результате Калужская область стала за последние годы единственным субъектом федерации, вошедшим в число регионов-доноров, что фактически стало для экономики региона «пирровой победой». Как только бюджетная обеспеченность области превысила существующий норматив на 0,008% (!), регион был лишен всех видов федеральной поддержки и исключен из всех инвестиционных программ и программ софинансирования, и только лоббистские возможности губернатора Анатолия Артамонова, в рамках индивидуальных договоренностей с федеральным правительством позволили хотя бы частично компенсировать региону финансовые потери и минимизировать издержки. Статус «донора» принес области только моральное удовлетворение, нанеся консолидируемому бюджету региона весьма существенный экономический ущерб за счет «отключения» от источников финансовой поддержки федерального бюджета.

Как мы видим, говорить об эффективном и долгосрочном планировании социально-экономического развития регионов в условиях неравенства участников бюджетного процесса и доминирования федеральных органов власти явно преждевременно. Невозможно достоверно и эффективно осуществлять процесс планирования, когда основополагающие и определяющие параметры и нормативы в любой момент без вашего согласия могут быть изменены третьей стороной.

Сегодня федеральные власти не могут предложить регионам-донорам понятный и прозрачный механизм экономического стимулирования процесса их социально-экономического развития. Предлагаемые Минфином РФ на 2017 г. подходы по установлению предельных уровней софинансирования из федерального бюджета расходов регионов гарантируют для высокообеспеченных регионов получение только 5 % федеральных средств, при этом этот показатель для дотационных регионов начинается с 70 %. Кроме того, несмотря на поручение главы правительства в январе 2017 г., сегодня до конца так и не определены принципы и правила участия регионов-доноров в программах по развитию ЖКХ, на которые федеральный центр выделил 177 млр. руб.

Все вышеуказанное позволяет сделать вывод о несовершенстве существующего в России межбюджетного процесса и необходимости его реформирования в направлении создания экономических стимулов для развития социально-экономического потенциала субъектов РФ и расширения их доходной базы. На наш взгляд, нельзя ограничивать участие регионов-доноров в программах софинансирования и лишать их доступа к процессу перераспределения средств федерального бюджета. В целях стимулирования стремления субъектов РФ к самодостаточности необходимо сформировать механизм возврата в регионы фиксированной части дополнительных доходов и налогов, поступивших с их территорий, а также в корне пересмотреть пропорции распределения доходов, увеличив региональную составляющую в обмен на расширение их зоны ответственности. Кроме того, федеральные власти должны отказаться от практики постоянных изменений бюджетного и налогового законодательства, предоставляя регионам возможность осуществлять свою экономическую деятельность по единым и заранее объявленным правилам как минимум в течении одного финансового года, а это значит, что информация о всех нововведениях должна быть доведена до участников бюджетного процесса за 12-18 месяцев.

*Литература:*


1. Большой экономический словарь. – М.: Изд-во Институт новой экономики, 2010. – 1472 с.
2. Черкасова Ю.И., Суглобов А.Е., Манышин Д.М. Межбюджетные отношения: методический инструментарий управления государственными финансами / Под ред. А.Е. Суглобова. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2017. – 138 с.
3. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017 г.) // СПС Гарант.
4. Бюджет как рычаг // Ведомости. – 2017. – № 4295. – URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/04/05/684215-regionov-donorov.
5. Раскулачивание, или Юрьев день донорам: зачем Силуанов изобрел «горизонтальные субсидии»? // Деловая электронная газета Татарстана. – URL: https://www.business-gazeta.ru/article/346018.
6. Рустам Минниханов – Антону Силуанову: «Мы бюджет формируем не абы как!» // Деловая электронная газета Татарстана. – URL: https://www.business-gazeta.ru/article/332161.
7. Сергей Левченко огласил инвестиционное послание на бизнес-форуме в Иркутске. – URL: https://www.irk.ru/news/20170518/investments/
8. Антон Силуанов: «5% для высокообеспеченных субъектов – это правильно, это справедливо!». – URL: https://m.business-gazeta.ru/article/338517.

# Some Aspects of Interaction of Federal Authorities and Donor Regions, or Economic Reasons for "Budgetary Separatism" of Several Russian Regions

***V.V. Shchlychkov***
***Kazan National Research Technical University named after A.N. Tupolev***

*The paper dwells upon the existing budget system of the Russian Federation and interaction between federal authorities and constituent entities of the Federation regarding allocation of budgetary resources. The author reveals the existing limitations of budgetary mechanism as well as the reasons for disputes between federal center and donor regions, and puts forward the measures aimed at reformation and advancement of inter-budget relations.*

*Key words: budget, donor regions, beneficiary regions, budgetary mechanism, budgetary process, economic promotion mechanisms.*