

Проблемы бюджетного федерализма в России

Современное качество системы бюджетного федерализма в Российской Федерации определяется, с одной стороны, исторически сложившимся характером межбюджетных отношений, а с другой — общим кризисным состоянием российской экономики. В настоящее время приходится констатировать, что несмотря на официальное декларирование России как федеративного государства, на активный переговорный процесс по заключению договоров о разграничении предметов ведения между федеративным центром и субъектами федерации, в области межбюджетных отношений Россия остается высоко централизованным государственным образованием.

Завышенный уровень централизации проявляется практически во всех элементах системы бюджетного федерализма. В области налоговой системы это проявляется, во-первых, в доминировании федеральных налогов в доходах бюджетов всех уровней, начиная с местного и заканчивая федеральным. Во-вторых, по большинству налогов субъектов федерации и местных налогов и сборов формирование налоговой базы и границы налоговых ставок также регулируются федеральным законодательством.

В области системы финансового выравнивания доминирование федерального начала проявляется в сохранении значительных по масштабам перераспределительных потоков финансовых ресурсов, замыкающихся на федеральном бюджете, в построении системы трансфертов, при которой на федеральном уровне производится детальный по-статейный учет не только доходов бюджетов субъектов федерации, но и их расходов, в скрытом перераспределении через систему трансфертов доходов от собственных и фактически закрепленных источников.

Кризисное состояние российской экономики отодвинуло на второй план задействование различных компонентов региональной налоговой политики и вообще долгосрочных элементов региональной экономической политики как таковой. Проблемы финансового выравнивания рассматриваются исключительно в аспекте краткосрочной (текущей) корректировки доходов бюджетов субъектов федерации, а отнюдь не в аспекте долгосрочных мероприятий по выравниванию финансового или налогового потенциала субъектов федерации. Вопрос о выравнивании (или повышении) финансового потенциала отдельных субъектов федерации пока не рассматривается даже в стратегической перспективе.

Самостоятельную проблему представляет степень развития финансовых рынков, в первую очередь — банковской и финансовой инфраструктуры в субъектах федерации. В целом невысокий уровень ее развития практически во всех регионах, кроме московского, не может не сказываться на финансовом положении отдельных субъектов федерации, на их возможности осуществлять заимствования на финансовых рынках и состоянии межбюджетных отношений.

В системе финансовых взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации пока не просматривается четких закономерностей, ни с точки зрения участия федерального бюджета в налоговых поступлениях с той или иной территории, ни с точки зрения возврата части доходов федерального бюджета бюджетам субъектов федерации. Так, в 1994 г. при средней по стране доле федерального бюджета в налоговых доходах, собираемых на территории субъекта федерации, 35,2%, по отдельным регионам эта доля колебалась от 0% в Республике Саха (Якутии) и 4,6% в Республике Карелия до 47,8% в Ярославской области.

В 1995 г. ситуация с участием отдельных субъектов федерации в формировании федерального бюджета существенно изменилась — возросла доля участия значительной группы регионов в формировании федерального бюджета. Так, Республика Карелия по итогам года перечислила в федеральный бюджет около 33% налоговых поступлений с ее территории, Башкортостан - 26 (против 12% в 1994 г.), а Татарстан — 23% (против 16% в 1994 г.). Однако по-прежнему федеральный бюджет на 60% формируется за счет

поступлений от 12 субъектов федерации. В число этих субъектов входят Москва (около 19% от общей суммы поступлений в федеральный бюджет), Ханты-Мансийский автономный округ (9), Московская область (6), Пермская, Нижегородская, Самарская, Свердловская области, С.-Петербург (по 3—4), Краснодарский, Красноярский края, Челябинская и Иркутская области (по 2%).

Одновременно через различные виды финансовой помощи бюджетам субъектов федерации из федерального бюджета фактически возвращается определенная доля полученных с этой территории федеральных налогов. При средней по стране величине "возврата" в размере 73,1% эта "доля" варьируется от 11,8% в Нижегородской области до 4690% в Республике Дагестан и 2600% в Республике Алтай. Таким образом, в системе межбюджетных отношений не просматривается четкой зависимости характера этих отношений от реальной финансовой мощности или финансового потенциала того или иного субъекта федерации.

В настоящее время существенно завышен статус части налоговых позиций по сравнению с тем, что признается допустимым и приемлемым с точки зрения экономической эффективности и целесообразности. Практически все основные налоги имеют статус федеральных и соответственно регулируются федеральным законодательством. В результате — необходимость распределять практически все федеральные налоги между федеративным центром и субъектами федерации. Возможность закрепления за каждым уровнем собственных непересекающихся источников практически не задействуется (за исключением налога на имущество). Отсюда значительные перераспределительные потоки, мощные встречные потоки финансовых ресурсов, постоянные конфликты.

В структуре доходов консолидированного бюджета федеральные налоги составляют 87,9%, а республиканские, местные и прочие налоги и неналоговые поступления составляют всего 12,1%. В структуре доходов территориальных и местных бюджетов федеральные налоги составляют 79,7%, а налоги более низкого уровня — 20,3%.

Учитывая объективные требования к эффективности налоговой системы и потребности российской экономики, а также необходимость действенного механизма выравнивания межрегиональной дифференциации душевых бюджетных доходов, могут быть сформулированы следующие предложения по совершенствованию распределения налоговых полномочий в системе бюджетного федерализма в России

Во-первых, необходимы предварительные шаги, не связанные непосредственно с налоговыми механизмами. Необходимо однозначно урегулировать права собственности в отношении различных видов природных ресурсов со всеми субъектами федерации. Это урегулирование должно включать не только обобщающую форму-

лировку о совместной или общей собственности на те или иные ресурсы, но и режим их эксплуатации, право на налогообложение, режим использования доходов от собственности на ресурсы, непосредственно от их эксплуатации и т.д.

Во-вторых, назрело объединение ряда близких по экономическому содержанию налогов. Это касается, в первую очередь, объединения налогов на реализацию горюче-смазочных материалов и акцизов на бензин. По характеру установления, способу исчисления, способу определения облагаемой базы данные налоги очень близки.

В-третьих, необходимо однозначное определение налогов, по которым может иметь место совместное использование налоговой базы со стороны федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации, а также, возможно муниципальных и местных бюджетов.

В настоящее время уже фактически сложилось совместное использование такой налоговой базы, как прибыль, хотя это обстоятельство еще однозначно нормативно не оформлено. В соответствии с действующим законодательством, налог на прибыль отнесен к категории федеральных, а субъекты федерации только "допускаются" к участию в поступлениях от него через собственную ставку и возможность некоторой корректировки базы. Представленный в настоящее время в Государственную Думу проект Общей части Налогового кодекса частично решает эту проблему, разграничивая федеральный и региональный (субъектов федерации) налоги на прибыль.

В-четвертых, необходимо однозначное определение налоговых источников, полностью закрепленных за субнациональными образованиями в качестве источников доходов соответствующих бюджетов. В первую очередь, это относится ко всем поимущественным налогам (на имущество предприятий, на имущество физических лиц, на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения). Причем представляется целесообразным передать в субнациональную юрисдикцию определение облагаемой базы по налогам с населения, оставив за федеральным уровнем лишь установление общих принципов данного вида налогообложения.

Существенный интерес и несомненную значимость представляет возможность проведения относительно дифференцированной федеральной налоговой политики в отношении хозяйствующих субъектов отдельных регионов. Федеральная налоговая политика может иметь определенную региональную направленность — формировать в отдельных регионах (субъектах федерации) специфический режим в части федеральных налогов.

Учитывая, что Российская Федерация реально представляет собой федеративное и многонациональное государство, для серьезных мероприятий (масштабных с точки зрения налоговых льгот и

скидок) необходимо неформальное согласие всех членов федерации и осознание необходимости проведения такой политики, в первую очередь, в отношении субъектов федерации с низким уровнем финансового и налогового потенциала. Необходимо также решить вопрос о мере дифференцированности федеральной региональной налоговой политики, должна ли она ограничиваться территорией всего субъекта федерации или может применяться к его частям (например, районам или городам).

Действующая с 1994 г. модель выравнивающих трансфертов пока еще не отвечает требованиям эффективного экономического развития, а заложенные в основу данной модели положения не соответствуют требованиям российских реалий. Выравнивание производится практически по всей совокупности доходных источников бюджетов субъектов федерации без учета статуса этих источников. Это приводит к косвенному скрытому перераспределению доходов от фактически закрепленных или собственных источников доходов от одного субъекта федерации другому. Тем самым ликвидируется стимул для субъектов федерации к расширению собственной доходной базы, поскольку любой прирост доходов по сравнению со средними для субъектов федерации, получающих трансферт, подлежит перераспределению. И только в том случае, если субъект федерации вообще не получает трансферт, для него прирост его бюджетных доходов над средней величиной для Российской Федерации имеет смысл, поскольку остается в его распоряжении.

Выравнивание бюджетов по уровню доходов в условиях существенной объективной дифференциации уровней доходов населения и уровней цен на одни и те же продукты в регионах не ведет к реальному выравниванию финансовых возможностей регионов по обеспечению населения определенным стандартным набором государственных услуг. Попытки ввести в модель корректировку на соотношение душевых расходов в рамках экономических районов однозначно заинтересовывают субъекты федерации в наращивании текущих расходов в ущерб расходам капитального характера. Введение специального компонента в виде учета текущих расходов и обеспечение субъектам федерации доходов, достаточных для покрытия определенного уровня расчетных текущих расходов планового периода, вносит значительный элемент субъективизма, а ориентация при этих оценках на базу 1991 г. не учитывает произошедших в ходе реформы изменений.

Фактически применявшаяся в 1994—1995 гг. и заложенная в бюджет на 1996 г. модель расчета трансфертов ведет к закреплению сложившегося соотношения бюджетных расходов в расчете на душу населения по регионам. Степень оптимальности данного соотношения, по нашему мнению, не очевидна.

В связи с этим представляется целесообразным следующее. Во-первых, необходимо отказаться от разделения фонда финансовой поддержки на две части (трансферты "нуждающимся" и "особо нуждающимся" регионам). Во-вторых, необходимо использовать специальные коэффициенты для корректировки оценок выравниваемых доходов. Данные коэффициенты (условно их можно назвать коэффициентами дискомфорта) должны дооценивать потребность бюджетов субъектов федерации в доходах, исходя из объективно складывающихся соотношений издержек на аналогичные услуги и товары по различным регионам Российской Федерации. В качестве таких коэффициентов могут быть использованы различные показатели, в частности соотношения стоимости стандартного набора из 19 основных продуктов и средней заработной платы в регионе, взятое в долях от среднероссийской величины.

Представляется также необходимым изменить подход к определению круга выравниваемых доходов. Выравниванию должны подлежать не все доходы бюджетов субъектов федерации, а только те, налоговая база которых фактически является результатом деятельности или регулирования со стороны Федерации в целом. К числу таких доходных источников относятся налоги на прибыль и на добавленную стоимость, акцизы, налог на имущество, подоходный налог с физических лиц. Налоговая база по данным налогам в основном определяется на уровне Федерации, субъекты федерации либо вообще не могут влиять на ее широту (в краткосрочном плане — акцизы, налог на имущество, подоходный налог с физических лиц, НДС), либо их влияние крайне ограничено (налог на прибыль). Территориальное распределение налоговой базы по таким объектам как природные ресурсы и земля, никак не может считаться результатом деятельности Центра.