

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ

№ 24Р

**Совершенствование
межбюджетных отношений в
России**

Москва
2000

Институт экономики переходного периода
Основан в 1992 г.
Учредители: Академия народного хозяйства
при Правительстве РФ

Директор: Е.Т.Гайдар

Сборник издан на средства гранта, предоставленного Институту экономики переходного периода Агентством США по международному развитию.

Редактор: Н. Главацкая
Верстка: А. Астахов

ISBN 5-93255-025-2

Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018 от 09 ноября 1995 г.
103918, Москва, Газетный пер., 5
Тел. (095) 229–6413, FAX (095) 203–8816
E-MAIL – root @iet.ru, WEB Site – <http://www.iet.ru>

© Институт экономики переходного периода, 2000.

Проблема действенности российского федерализма приобрела в последнее время особенную актуальность, что обусловлено рядом причин. До недавнего времени некоторые решения федерального центра зачастую расшатывали внутренние взаимосвязи в Российской Федерации. Выстраивание отношений с российскими регионами на основании двусторонних договоров вносило асимметричность и неравенство в федеративные отношения. Предоставление региональным властям неоправданно больших полномочий в обмен на их поддержку при решении внутриполитических задач тормозило развитие системы местного самоуправления в России.

Все названные проблемы нашли отражение и в сфере межбюджетных отношений между различными уровнями государственной власти. Так, дисбаланс доходных полномочий и расходных обязательств региональных бюджетов в сочетании с индивидуальным принципом построения взаимоотношений между Центром и регионами приводил к неэффективному распределению федеральных финансовых средств, а несимметричное разделение расходных обязательств и доходных полномочий между региональными и местными уровнями власти фактически способствовало утрате органами местного самоуправления независимости в принятии финансовых решений.

В итоге, как отмечают многие эксперты в области фискального федерализма, одной из причин отставания Российской Федерации в темпах экономического развития от других стран с переходной экономикой может быть неэффективная система межбюджетных отношений, которая нуждается в серьезном реформировании как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В настоящем сборнике представлены работы, отражающие взгляды специалистов в области фискального федерализма на возможные пути совершенствования бюджетной системы и межбюджетных отношений в Российской Федерации. В статье заместителя руководителя Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации А.М.Лаврова выражено мнение автора по поводу стратегии и общих направлений реформирования межбюджетных отношений в России, статьи группы экспертов Института экономики переходного периода в составе С.Баткибекова, П. Кадочникова, О.Лугового, С.Синельникова, И.Трунина посвящены проблемам определения критериев, необходимых для справедливого распределения финансовой помощи регионам из федерального бюджета, а статья главы Московского представительства университета штата Джорджия Г.В.Курляндской отражает взгляды автора на проблемы построения бюджетной системы России на уровне субъектов Федерации.

Оглавление

А. Лавров

**Стратегия и тактика реформы
межбюджетных отношений
в Российской Федерации 5**

*С. Баткибеков, П. Кадачников, О. Луговой,
С. Синельников, И. Трунин*

**Оценка налогового потенциала регионов
и распределение финансовой помощи
из федерального бюджета 83**

О.Луговой, С. Синельников, И.Трунин

**Разработка бюджетных нормативов и
методики оценки межрегиональных
различий в бюджетных потребностях
субъектов Российской Федерации 239**

Г. Курляндская

**Бюджетный плюрализм российских
органов власти 363**

СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА РЕФОРМЫ МЕЖ- БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Российская
Федерация
унаследовала
высокоцентра-
лизованную
бюджетную
систему.**

1. После распада СССР Российская Федерация унаследовала бюджетную систему формально федеративного, но по существу унитарного высокоцентрализованного государства, в котором региональные и местные власти не имели сколько-нибудь значимой бюджетной самостоятельности. Территориальные бюджеты утверждались органами власти и управления более высокого уровня, которые и обеспечивали их сбалансированность установлением индивидуальных нормативов формирования доходов и предоставлением покрывающих «плановый дефицит» централизованных дотаций. В конечном счете, все бюджеты оказывались сведенными в единый государственный бюджет СССР, за составление и исполнение которого отвечало союзное Министерство финансов, имевшее сложную иерархию

¹ Изложенные ниже взгляды и оценки отражают частное мнение автора предлагаемого материала. При подготовке статьи использованы результаты исследований Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также материалы проекта МБРР «Реформирование системы региональных финансов».

Несмотря на некоторый прогресс в ее реформировании, задача создания эффективной системы межбюджетных отношений за 1990-е годы не была решена.

административно подчиненных ему территориальных финансовых органов. В ходе «перестройки» были предприняты попытки повысить финансово-экономическую самостоятельность административно-территориальных единиц. Однако не будучи подкрепленными глубинными политическими и экономическими реформами, они лишь усугубили кризис прежней бюджетной системы, прочно привязанной к жесткой партийно-административной вертикали.

2. К настоящему времени процесс формирования нового бюджетного устройства России прошел через 3 этапа. В 1991—1993 гг. произошла «стихийная децентрализация» бюджетных ресурсов, доля субнациональных бюджетов возросла с 40 до 50-55%. В этот период был принят ряд федеральных законов, введивших основные принципы бюджетного федерализма, однако ни один из них в полной мере не был реализован. Эволюция межбюджетных отношений вышла за рамки законодательного регулирования и происходила под определяющим влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между центром и регионами. В 1994-1995 годах в результате проведенной реформы произошло упорядочивание финансовых взаимоотношений между федеральным центром и регионами. Были введены единые нормативы

вы отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, создан Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации — регионов, средства которого (трансферты) впервые начали распределяться на основе жестко формализованной процедуры, расширены налоговые полномочия региональных и местных властей.

Созданная в этот период система частично соответствовала, по крайней мере внешним признакам бюджетного устройства федеративных государств, однако не имела прочной законодательной базы. *1996-1998 годы* стали периодом обострения кризиса межбюджетных отношений и региональных финансов, усиления субъективизма и политического торга с регионами за финансовые ресурсы, массовый характер приобрели неденежное исполнение бюджетов разных уровней, задержки в выплате зарплаты работникам бюджетной сферы, кроме того резко возросли долги региональных и местных бюджетов.

С 1998 года реализуется Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской

3. В настоящее время идет реализация одобренной Правительством Российской Федерации (Постановление от 30 июля 1998 года № 862) Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999-2001 гг. — первой среднесрочной программы по данному направлению.

**Федерации в
1999-2001 гг.,**

Основная задача Концепции — формирование нового механизма бюджетного выравнивания (финансовой поддержки субъектов Федерации). В 1999 бюджетном году осуществлен переход к новой методике распределения трансфертов Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), на 2000 бюджетный год она была значительно усовершенствована за счет введения объективных оценок бюджетных потребностей и налогового потенциала регионов и общего повышения прозрачности расчетов. В 2001 году предполагается завершить реформирование ФФПР с выходом в конечном счете на стабильное закрепление на федеральном уровне методики и процедуры распределения основной части финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

**... однако ее
рамки слишком
узки для
проведения
полномасштабной
реформы и
создания в
России
реального
бюджетного
федерализма.**

4. В то же время рамки действующей Концепции, которая принималась в иных политических условиях, узки для проведения полномасштабной реформы межбюджетных отношений. Наряду с формированием нового механизма бюджетного выравнивания, необходимы глубокие преобразования в двух других основополагающих блоках системы межбюджетных отношений — разграничение расходов и доходов между уровнями бюджетной системы, распространение реформы на уровень субъектов Федерации (взаи-

моотношения региональных и местных властей), развитие нормативно-правовой базы бюджетного процесса на региональном и местном уровне. Необходим новый этап более широкой и комплексной реформы межбюджетных отношений, увязанный с долгосрочной стратегией развития страны.

Необходимость реформы

Вопреки распространённому мнению, нынешний кризис региональных финансов вызван не чрезмерной, а недостаточной децентрализацией бюджетной системы.

5. Основная причина хронического кризиса межбюджетных отношений и региональных финансов — диспропорция между переданными на субнациональный уровень финансовыми ресурсами и ответственностью за их использование. Официальная (легальная) система межбюджетных отношений остается чрезмерно централизованной даже по меркам унитарных государств, заведомая невыполнимость (нерациональность) ее требований позволяет субнациональным властям переложить основную политическую и финансовую ответственность на федеральный центр, сохранив за собой при этом практически неограниченные «теневые» полномочия. Отсутствие легальных полномочий по управлению общественными финансами означает отсутствие ответственности за его результаты и, как следствие, — возможность принимать решения по принципу «политической

По доле налоговых доходов, сосредоточенных на субнациональном уровне, Россия давно не уступает большинству федеративных государств,

... однако резко отстает от них по степени децентрализации «легальных» бюджетных полномочий.

целесообразности».

6. В настоящее время на уровне субнациональных (региональных и местных) бюджетов сосредоточено около половины налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, около 60% непроцентных расходов. По данным параметрам Россия практически не уступает, а по доле доходов местных бюджетов (25%) — опережает большинство федеративных государств. (Для сравнения: в середине 1990-х годов доля доходов субнациональных бюджетов в США составляла 46%, в том числе местных бюджетов — 20%, в Канаде — соответственно 54% и 12%, в Германии — 53% и 16%).

7. Однако это не более чем «квази-централизация» бюджетной системы. Расходы субнациональных бюджетов перегружены «федеральными мандатами» (заработная плата, социальные пособия и льготы, различные нормативы), основная часть их доходов формируется за счет отчислений от федеральных налогов и финансовой помощи (в том числе — неформализованной), имеет место резкая несбалансированность предписанных «сверху» расходных обязательств и возможностей их финансирования. В таких условиях преимущества децентрализации (учет региональных и местных

Ответственность (в том числе – финансовая) за положение дел на местах по-прежнему остается за федеральным центром,

.... вынужденного мириться с «теневой» налогово-бюджетной политикой

особенностей, запросов населения, взаимосвязь между уровнем налогообложения и количеством и качеством бюджетных услуг) оборачиваются ее недостатками (неравномерное финансирование социальных расходов, снижение прозрачности, финансовые злоупотребления).

8. В результате политическая и финансовая ответственность за положение дел на местах (от своевременной выплаты зарплаты и пособий до подготовки коммунальных служб к зиме) населением и региональными (местными) властями неявно возлагается на федеральный центр, который вынужден, с одной стороны, постоянно «давить» на регионы, а с другой – оказывать им дополнительную финансовую помощь, тем самым поддерживая неэффективное финансовое управление, и/или закрывать глаза на применяемые на местах незаконные или полу законные методы «борьбы за выживание», «обеспечение социальной стабильности», «выполнение заданий по сокращению долгов по зарплате» и т.д.

9. Невыполнимость (нерациональность) устанавливаемых федеральным законодательством требований, отсутствие четкой сферы ответственности и достаточных легальных полномочий побуждают региональные и местные

региональных и местных властей.

власти, при вынужденном попустительстве со стороны федерального центра, прибегать к различным формам «теневой» бюджетной политики на грани или даже за пределами законодательства: исполнение бюджетов в режиме «выборочного» секвестра, использование денежных суррогатов и зачетов, увод ресурсов во внебюджетные фонды и счета, индивидуальные налоговые льготы, скрытое субсидирование, безответственные заимствования (в том числе у подконтрольных финансовых структур), сознательное накопление кредиторской задолженности, шантаж федерального правительства долгами по зарплате и т.д. Все это резко снижает качество управления общественными финансами и препятствует преодолению кризиса региональных и местных бюджетов, что, в свою очередь, не дает возможность начать полномасштабную реформу межбюджетных отношений.

В результате взаимоотношения между федеральным центром и регионами по-прежнему в значительной степени базируются не на четких,

10. Таким образом, в настоящее время: а) финансовые ресурсы в значительной степени сосредоточены на уровне субнациональных бюджетов, но они заведомо (в разы) недостаточны для выполнения возложенных на эти же бюджеты обязательств; б) официальные полномочия (обязательства) региональных и местных властей как по расходам, так и по доходам формально жестко регламентированы фе-

законодательно установленных правилах и процедурах, а на неформальных договоренностях и торге за бюджетные ресурсы.

деральным законодательством, но, в силу невыполнимости (нерациональности) последнего, его требования не выполняются; в) политическая и финансовая ответственность за финансовое выполнение бюджетных обязательств возложена на федеральное правительство, но фактические решения принимаются, вне сколько-нибудь четкого регулирования, региональными и местными властями в рамках неформальных полномочий; г) федеральный бюджет не имеет достаточных ресурсов для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов в рамках формализованных процедур. В результате финансовые взаимоотношения между федеральным центром и регионами (и в еще большей степени – между региональными и местными властями) по-прежнему в основном строятся на неформальных договоренностях, вне четких и стабильных правил и процедур, при неявном признании обеими сторонами невыполнимости (нерациональности) действующего федерального законодательства.

Как следствие, региональные и местные власти лишены заинтересованности в проведении экономических реформ и

11. Как следствие, региональные и местные власти не имеют долгосрочной заинтересованности в проведении рыночно-ориентированных реформ. «Выигрыш» (в том числе — повышение доходов соответствующих бюджетов) от этих реформ будет получен не сразу и с высокой степенью вероятно-

улучшении инвестиционного климата регионов.

сти изъяты вышестоящими властями или, как минимум, использован (не в пользу региона) в процессе политического торга за дополнительные ресурсы и льготы, а политическая ответственность за временные, но неизбежные издержки «останется на месте». В случае же отказа от проведения реформ потери от постепенной деградации экономики и социальной сферы региона (при условии сохранения административного контроля и хотя бы внешней социальной стабильности) почти наверняка будут компенсированы вливаниями из вышестоящих бюджетов, заимствованиями у контролируемых финансовых структур, скрытого или явного повышения налоговых изъятий и прочих краткосрочных мер «теневой» бюджетной политики.

Искаженность институциональных условий для экономической и бюджетной политики региональных и местных властей – ключевая экономическая проблема межбюджетных от-

12. В результате основная часть усилий региональных и местных властей направляется не на создание условий для экономического роста, улучшение инвестиционного и предпринимательского климата, проведение рациональной и ответственной, понятной населению, инвесторам и кредиторам налогово-бюджетной политики, а на выторговывание у вышестоящих властей дополнительных ресурсов, льгот и привилегий, поиск путей для обхода федеральных ограничений и требований, удержание контроля над финан-

ношений

совыми потоками и экономическими агентами, изъятие и перераспределение «административной ренты».

Усиливается социальная дифференциация (как межгрупповая, так и территориальная), снижается количество и качество бюджетных услуг.

13. Помимо общего негативного влияния на уровень жизни населения из-за ухудшения условий экономической деятельности, неэффективная система межбюджетных отношений ведет к деградации бюджетной сферы, снижает количество и качество бюджетных услуг, усиливает различия (в том числе – региональные) в доступе граждан к социальным гарантиям. В свою очередь это отрицательно сказывается как на экономической активности, так и на эффективности государственной власти, в том числе — с точки зрения обеспечения территориальной целостности страны.

Политическим следствием (проблемой) является постоянное напряжение в отношениях властей разных уровней и общее ослабление государственной власти.

14. Отсутствие или недостаток стабильных правил и ответственности за их соблюдение побуждает участников межбюджетных отношений заблаговременно «укреплять» свои позиции (в том числе – скрывать реальное положение дел), выставлять заведомо завышенные требования, избегать, насколько это возможно, выполнения достигнутых договоренностей, всячески подчеркивать свою «силу» (например, демонстративным невыполнением федеральных законов). Крайними проявлениями этого процесса являются случаи налогового сепаратизма. Ре-

зультатом является постоянное напряжение во взаимоотношениях властей разных уровней, периодически обостряющиеся (особенно в условиях экономического и политического кризиса) центробежные тенденции, снижение эффективности государственной политики и общее ослабление государства.

Цели реформы

Конечными целями реформы межбюджетных отношений является создание условий для повышения экономической эффективности, бюджетной ответственности, социальной справедливости и политической консолидации.

15. Конечные цели реформы межбюджетных отношений находятся в русле общих целей государственной политики: экономический рост, повышение уровня и качества жизни населения, формирование гражданского общества и демократических институтов, повышение эффективности и ответственности государственной власти. Их можно рассматривать в системе критериев «экономическая эффективность» — «бюджетная ответственность» — «социальная справедливость» — «политическая консолидация». Применительно к межбюджетным отношениям *экономическая эффективность* означает создание долгосрочных институциональных стимулов для субнациональных властей проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат; *бюджетная ответ-*

ственность – управление общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики; *социальная справедливость* — поддержание на всей территории страны равного доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям; *политическая консолидация* — достижение общественного согласия по вопросам распределения между уровнями бюджетной системы и регионами финансовых ресурсов, создание условий для эффективного выполнения региональными и местными властями своих полномочий в рамках гражданского общества.

Теоретическую основу для их достижения может предоставить концепция «федерализма, сохраняющего рынок», рассматривающая взаимодействие властей разных уровней как

16. Согласно концепции «федерализма, сохраняющего рынок», для поддержания устойчивого экономического роста взаимодействие властей разных уровней должно отвечать пяти основным условиям: 1) четкое разграничение полномочий между уровнями государственной власти; 2) субнациональные органы власти должны обладать в пределах своих территорий и полномочий достаточной степенью автономности в проведении финансово-экономической политики; 3) национальные власти должны иметь эффективные полномо-

важнейшую предпосылку или, напротив, препятствие для эффективного экономического роста².

чия по обеспечению единого экономического и правового пространства, поддержанию мобильности факторов производства; 4) субнациональные власти должны быть поставлены в условия жестких бюджетных ограничений (т. е. повышение их бюджетных доходов не должно изыматься в вышестоящие бюджеты, а ухудшение финансово-экономического положения не должно компенсироваться притоком средств из вышестоящих бюджетов или за счет неограниченных заимствований); 5) все эти условия должно быть стабильными и не являться предметом торга. Вместе взятые, они создают долгосрочные стимулы для конкуренции между региональными (местными) властями за привлечение экономической активности и инвестиций.

² Теорию вопроса см. Weingast B.R. (1995) "Economic Role of Political Institutions: "Market-Preserving Federalism" and Economic Growth, *"Journal of Law, Economics, and Organization"*, 11; анализ применительно к России – ОЭСР: Обзор экономики Российской Федерации (глава 3 "Бюджетный федерализм"). М: Весь Мир, 2000.

Создание условий, отвечающих данной концепции, со стороны реформы межбюджетных отношений представляются целями «второго порядка».

Исходя из этого, операционной целью реформы является реальная децентрализация бюджетной системы в рамках четких «правил игры».

17. Наряду с созданием предпосылок для устойчивого экономического роста, эти условия способствуют достижению и иных стратегических целей реформы межбюджетных отношений. Так, экономический рост увеличивает ресурсы для обеспечения равных социальных гарантий, жесткие бюджетные ограничения в конечном счете ведут к росту бюджетной ответственности, а стабильность «правил игры» — к снижению конфликтности вокруг распределения ресурсов национальной бюджетной системы. Хотя все они должны быть скорректированы в соответствии с нынешними российскими условиями, в целом формирование этих условий является целями «второго порядка» реформы межбюджетных отношений.

18. Для достижения этих целей необходима ликвидация сложившейся к настоящему времени диспропорции между децентрализацией бюджетных ресурсов и централизацией (официальных) бюджетных полномочий. Это означает, что для субнациональных властей исчезнет необходимость прибегать к «теневым» полномочиям, а для федеральных властей — появится возможность требовать безусловного соблюдения единых требований. Таким образом, «операционной» целью реформы является *реальная децентрализация бюджетной системы*, т.

е. расширение «официальных» полномочий и ответственности (бюджетной автономии) субнациональных властей при одновременном создании и жестком соблюдении единых «правил игры» во взаимоотношениях между властями разных уровней.

Общие условия

Сложившиеся к настоящему времени условия усложняют децентрализацию бюджетной системы. Прежде всего, это связано с сохранением представлений о «бюджетной вертикали».

19. Хотя бюджетным законодательством провозглашена самостоятельность федерального, региональных и местных бюджетов, бюджетная система России де-факто (а во многих отношениях – и де-юре) остается «неразделенной». Бюджетные полномочия и ответственность сильно переплетены, ряд функций (например, сбор налогов) исполняется централизованно. В общественном сознании, в представлениях самих финансовых работников и властных элит прочно укоренилось представление о «бюджетной вертикали», в которой региональные и местные бюджеты по-прежнему воспринимаются в качестве территориальных подразделений единого («общегосударственного») бюджета. Большинство претензий по невыполнению бюджетных обязательств (включая выплату зарплаты «бюджетникам» из региональных и местных бюджетов) адресуется федеральному правительству, которое вы-

Бюджетный статус органов местного самоуправления остается неопределенным.

нуждено принимать меры по обеспечению хотя бы минимальной текущей сбалансированности субнациональных бюджетов в рамках неформализованных процедур.

20. Ситуация усугубляется неопределенностью бюджетного статуса органов местного самоуправления. В большинстве субъектов Федерации муниципальными образованиями являются бывшие города «областного подчинения» и административные районы. В то же время федеральное законодательство гарантирует каждому населенному пункту право на получение статуса муниципального образования. В некоторых субъектах Федерации зарегистрировано несколько сотен муниципальных образований при одновременном создании объединяющих их территориальных органов государственного управления, в других фактически введено «соподчинение» муниципальных образований. Объективно необходимое расширение налоговых прав местных властей наталкивается на «поселенческий» принцип организации местного самоуправления, а заявленное «отделение» местного самоуправления от системы органов государственной власти выливается в бесконечную дискуссию о «наделении органов местного самоуправления отдельными

Для региональных и местных властей практически отсутствует конкурентная среда.

Резкие межрегиональные различия препятствуют использованию преимуществ децентрали-

государственными полномочиями».

21. Общее негативное влияние на состояние региональных финансов оказывает практически полное отсутствие конкурентной среды. Внутри регионов (муниципалитетов) по существу нет конкуренции властных элит за голоса избирателей из-за неразвитости гражданского общества и, в ряде случаев, отсутствия элементарных демократических институтов. Между регионами (муниципалитетами) практически нет конкуренции за приток финансовых ресурсов и за экономическую активность из-за общей «подавленности» инвестиционного климата, низкой мобильности факторов производства, неразвитости рынков капиталов, наличия межрегиональных барьеров. Создание и поддержание такой среды (прежде всего — демократических институтов и единого экономического пространства) является важнейшей функцией федеральных властей. Однако этому препятствует финансово-экономическая и политическая асимметрия российского федерализма.

22. Реальная (т.е. с учетом удорожающих факторов) бюджетная обеспеченность регионов России различается в 20-25 раз, что существенно ограничивает преимущества децентрализации бюджетной системы. Хроническая несбалансированность (при любых соб-

ции бюджетной системы.

ственных усилиях) высокودотационных регионов снижает бюджетную ответственность, относительно обеспеченные, в силу «естественных» причин, регионы получают незаслуженные преимущества в конкуренции за экономическую активность, усиливаются территориальные социальные различия, что в свою очередь, ведет к дезинтеграции экономического пространства и т.д. При этом высокая децентрализация налоговых доходов и необходимость обслуживания внешнего долга ограничивают возможности федерального бюджета по выравниванию межрегиональных различий. Объем финансовой помощи субъектам Российской Федерации в последние годы не превышает 1,5-2% ВВП, тогда как в США он составляет 3% ВВП, в Канаде — 4% ВВП, в Австралии — 6% ВВП. Даже после распределения трансфертов ФФПР реальная бюджетная обеспеченность регионов-«доноров» в 3,5 – 4 раза превышает обеспеченность наиболее дотационных регионов, что существенно искажает конкурентную среду и снижает преимущества децентрализации.

Достаточно широкое распространение получил миф о 10-15 «регионах-донорах, кото-

23. Другим проявлением асимметрии являются выдвигаемые время от времени так называемыми «регионами-донорами» претензии на закрепление особого бюджетного статуса. «Донорами» принято называть регионы, не

рые якобы «кормят» всю страну и на этом основании должны иметь какой-то особый бюджетный статус.

получающие трансферты Фонда финансовой поддержки регионов (в 2000 г. их насчитывается 18, до этого — от 8 до 13). Однако недавнее исследование показало, что с территории примерно 30 субъектов Федерации, где проживает около половины населения страны, в федеральный бюджет поступает больше средств, чем возвращается обратно по всем бюджетным каналам (включая как финансовую помощь, так и прямые федеральные расходы)³. Кроме того, само понятие «регион-донор» является методически ущербным. Платят налоги в федеральный бюджет не регионы и не региональные власти, а налогоплательщики (предприятия и граждане). Налоговый потенциал любого региона создавался в течение десятилетий усилиями всей страны и работать он может только в рамках единого экономического пространства. Противопоставление «доноров» и «иждивенцев» является мифом, используемым в сугубо политических целях и наносящим вред формированию в России реального бюджетного федерализма.

Его формиро-

24. Во многом появление этого мифа

³ - Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков. Под редакцией А.Лаврова. Московский центр Института «Восток-Запад». М: Диалог-МГУ, 1999.

ванию способствует «закрытость» территориального разреза федерального бюджета.

связано с «закрытостью» территориального разреза федерального бюджета. Утверждение социально-экономических расходов федерального бюджета в разрезе регионов и публикация отчетов об их выполнении (система Федерального казначейства позволяет это делать в ежемесячном режиме) будет способствовать общему повышению прозрачности бюджетной системы, нормализации взаимоотношений между центром и регионами и упорядочению ответственности за финансирование бюджетных расходов в регионах.

Негативное влияние на бюджетную систему оказывают элементы асимметрии и бюджетного устройства.

25. К настоящему времени проявления политической асимметрии ограничены особым статусом республик Татарстан и Башкортостан. Помимо этих республик, соглашения по межбюджетным вопросам были подписаны еще с 13-ю субъектами Федерации, но они либо не выполняются, либо соответствуют федеральному законодательству. Тем не менее особый статус Татарстана и Башкортостана и сам факт наличия соглашений усиливает потенциальную неустойчивость межбюджетных отношений. Особые проблемы связаны с наличием «многоуровневых» субъектов Федерации (область/край – автономный округ), в частности, по вопросу расщепления между уровнями бюджетной системы платы за недра.