

И. Е. Рисин, Ю. И. Трещевский
КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СИСТЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Бюджетная политика является одним из ключевых звеньев экономической и социальной политики государства. От качества ее разработки и реализации в значительной мере зависят устойчивость финансовой системы государства, уровень социальной защиты граждан, инвестиционные возможности национальной и региональной экономики, развитие предпринимательской активности граждан, возможности интеграции России в мирохозяйственные процессы.

Финансовой базой выполнения основных экономических и социальных функций государства, а также государственного федерализма является консолидированный бюджет, представляющий собой свод бюджетов всех уровней бюджетной системы России. От его организации, объема, структуры и порядка формирования зависит эффективность функционирования бюджетной системы страны в целом. Именно консолидированный бюджет отражает уровень государственной налоговой и неналоговой нагрузки на экономику. Структурно он представлен тремя уровнями бюджетной системы и включает федеральный бюджет и бюджеты регионов, в свою очередь декомпозируемые на региональные и муниципальные бюджеты.

Для оценки эффективности межбюджетных отношений целесообразно прежде всего проанализировать динамику объемов и структуры доходов консолидированного бюджета в период, предшествовавший реформе бюджетной и налоговой системы. Обратимся к динамике налоговых доходов консолидированного бюджета, поскольку они являются наиболее значимыми с точки зрения объемов финансовых ресурсов, мобилизуемых государством. Динамика федерального бюджета по группам налогов в 1998—2000 гг. представлена в табл. 1.

Прежде всего обращают на себя внимание высокие темпы роста налоговой нагрузки на экономику. За три года рост налогов, зачисляемых в федеральный бюджет, составил 409 %, налоговые поступления достигли 965,5 млрд р. Еще в большей степени выросли доходы федерального бюджета от налогов на прибыль, доход, прирост капитала, достигнув в 2000 г. 205,9 млрд р., что составило 586 %.

*Динамика налоговых доходов федерального бюджета**

Налоговые доходы	1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	млрд р.	%	млрд р.	%	млрд р.	%
Все налоговые доходы	236	100	509,5	216	965,5	409
Прямые налоги на прибыль, доход, капитал	35	100	101,1	289	205,9	586
Налоги на товары и услуги	158,5	100	307,4	194	505,1	319
Налоги на совокупный доход	0,3	100	1,3	433	2,6	867
Налоги на имущество	0,4	100	0,7	175	1,3	325
Платеж и за пользование природными ресурсами	3,2	100	10,4	325	18,6	581
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	36,6	100	86,3	236	229,3	626
Прочие налоги, сборы и пошлины	2,1	100	2,2	105	2,6	124

* По данным МФ РФ. За 100 % приняты соответствующие доходы 1998 г.

В принципе, рост доходов от данных видов налогов соответствует теоретически обоснованным рекомендациям, в соответствии с которыми федеральные органы власти аккумулируют в своем распоряжении источники, в наибольшей степени связанные с макроэкономической политикой, к которым относятся налоги на прибыль, прирост капитала.

В этой связи можно считать оправданным увеличение доли налога на прибыль (в составе данной группы налогов), зачисляемой в федеральный бюджет. В 1998 г. в федеральный бюджет поступило 34 974 млн р. налога на прибыль, т.е. 20,9 % общей суммы данного налога, в бюджеты субъектов РФ — 132 629 млн р., т.е. 79,1 %. В 2000 г. в федеральный бюджет поступило 205 923 млн р., в бюджеты субъектов РФ — 368 668 млн р., что составило, соответственно, 35,8 и 64,2 %.

Проблема, на наш взгляд, заключается в том, что абсолютные размеры доходов федерального бюджета от налогов на прибыль, доход и прирост капитала в абсолютном выражении выросли в 5,9 раза, что существенно превышает динамику объемов производства и прибыли в эти относительно благополучные в экономическом плане годы.

Одновременно произошли изменения в структуре данной группы налогов, которые вряд ли можно считать оправданными.

Изначально в РФ при формировании налогово-бюджетной системы было принято оставлять территориям поступления от подоходного налога, который относится к федеральным регулирующим. Поэтому у федеральных органов власти всегда сохранялась возможность перераспределить нормативы отчислений, что и было реализовано в 1999 и 2000 гг., когда в федеральный бюджет было направлено соответственно 19 928 млн р. (17,0 %) и 27 321 млн р. (15,6 %). Заметим, что в 1998 г. зачисленный в федеральный бюджет подоходный налог составлял всего 90 млн р., т.е. 0,1 % от его общей суммы.

Отсюда можно сделать вывод, что федеральные органы власти не представляют себе четко контуры налоговой политики и ее основные результаты, поскольку “держат в резерве” такие столь весомые и значимые налоги, как подоходный. Более того, они вынуждены использовать данный резерв, увеличивая налоговую нагрузку на экономику в целом и концентрируя все большую долю налоговых доходов в федеральном бюджете в ущерб регионам.

Весьма характерно, что федеральные органы власти сосредотачивают в своем распоряжении наиболее весомые и стабильные налоги. В анализируемый период наблюдалась тенденция роста централизованной доли НДС. Так, объем НДС, зачисляемый в федеральный бюджет, составлял в 1998, 1999, 2000 гг. соответственно 104 749 млн р., 221 031 млн р., 371 142 млн р., т.е. 66,9; 77,0; 81,4 % общей суммы НДС, поступившей в консолидированный бюджет. Логическим завершением этого процесса стало превращение НДС из федерального регулирующего в федеральный закреплённый (со 100 %-ным зачислением в федеральный бюджет).

Одновременно, хотя и невысокими темпами, возрастает доля акцизов по товарам, производимым на территории РФ, зачисляемая в федеральный бюджет. Так, в 1998 г. поступления данных видов акцизов в федеральный бюджет составили 48 272 млн р., т.е. 75,9 %, в 1999 г. — 80 744 млн р., т.е. 76,9 %, в 2000 г. — 128 376 млн р., т.е. 78,5 %.

При этом федеральный бюджет сохранил (и это оправдано) монополию на налоговые источники от внешней торговли и внешнеэкономических операций. Причем следует отметить высокую динамичность поступлений от данных налогов: с 36 544 млн р. в 1998 г. до 86 262 млн р. в 1999 г. и 229 256 млн р. в 2000 г. Рост за три года составил 626 %.

Анализ данных, приведенных в табл. 2, позволяет выявить следующие особенности формирования консолидированного бюджета, отражающиеся в системе межбюджетных отношений.

*Динамика налоговых доходов консолидированного бюджета**

Налоговые доходы	1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	млрд р.	%	млрд р.	%	млрд р.	%
Все налоговые доходы	544,1	100	1002,6	184	1707,7	312
Прямые налоги на прибыль, доход, капитал	96,5	100	337,1	349	574,6	595
Налоги на товары и услуги	230,7	100	418,7	181	661,9	287
Налоги на совокупный доход	1,3	100	6,9	530	14,7	1131
Налоги на имущество	46,9	100	52,6	112	64,7	138
Платеж и за пользование природными ресурсами	22,3	100	44,6	200	77,7	348
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	36,6	100	86,3	236	229,3	626
Прочие налоги, сборы и пошлины	38,7	100	56,4	146	84,7	219

* По данным МФ РФ. За 100 % приняты соответствующие доходы 1998 г.

Обращает на себя внимание то, что доходы консолидированного бюджета возросли в значительно меньшей степени, чем доходы федерального бюджета. Следовательно, налоговые усилия федеральных органов власти сконцентрированы прежде всего на перераспределении финансовых потоков. Из этого вытекают как минимум три негативных последствия: во-первых, возрастает налоговая нагрузка на экономику; во-вторых, относительно уменьшается самостоятельность региональных органов власти в определении налоговых и бюджетных приоритетов, необходимость которой вытекает из сущности федеративного государства; в-третьих, снижается эффективность бюджетной системы в целом, поскольку принцип эффективности предполагает максимально возможное приближение бюджетных доходов и расходов к налогоплательщику и потребителю бюджетных средств.

Весьма существенно, что концентрация основных по объемам налоговых доходов в федеральном бюджете привела к активизации приспособительных механизмов в регионах, эффект от которых не всегда положителен. В частности, резко (1131 % за три года) возросли доходы консолидированного бюджета по налогу на совокупный доход, опережая темпы их роста в составе федерального бюджета (867 %). Он не является существенным с точки зрения формирования доходов консолидированного бюджета, но очевидно, что региональные органы власти активизировали свою деятельность в формировании собственной налоговой базы и этим еще усилили общее налоговое давление на экономику.

Весьма существенно трансформировались потоки по налогам на имущество. С одной стороны, темпы роста поступлений по данному налогу ниже общих темпов роста налоговых доходов как в федеральном бюджете (319 и 409 % соответственно), так и в консолидированном (138 и 312 %). С другой стороны, произошло весьма существенное перераспределение налоговых поступлений в пользу федерального бюджета. Представляется, что такое перераспределение нерационально, поскольку имущественные налоги тесно связаны с существующими имущественными комплексами, трудно экспортируются, налоговая база легко контролируется региональными и местными органами власти. Обычно они составляют весомую долю именно региональных и муниципальных налогов.

В консолидированном бюджете в большей степени, чем в федеральном, увеличилась доля прочих налогов. В федеральном темпы их роста за три года — 124 %, в консолидированном — 219 %. Это можно рассматривать как попытку региональных и местных органов власти усилить налогообложение по тем налогам, которые в силу своей незначительности (по отношению к объему федерального бюджета) оказались вне сферы внимания федеральных властей, что в целом ведет к усилению налогового пресса на хозяйствующих субъектов.

Динамика налоговых доходов субъектов РФ, приведенная в табл. 3, в принципе указывает на те же тенденции, которые выявлены в ходе анализа данных доходов консолидированного бюджета страны. Но при этом указанные тенденции выглядят более рельефно.

Т а б л и ц а 3

*Динамика налоговых доходов бюджетов субъектов РФ**

Налоговые доходы	1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	млрд р.	%	млрд р.	%	млрд р.	%
Все налоговые доходы	308,1	100	493,1	160	742,2	241
Прямые налоги на прибыль, доход, капитал	132,6	100	236,0	178	368,7	278
Налоги на товары и услуги	72,3	100	111,3	154	156,8	217
Налоги на совокупный доход	1,0	100	5,6	560	12,1	1210
Налоги на имущество	46,5	100	51,8	111	63,4	136
Платежи за пользование природными ресурсами	19,0	100	34,1	179	59,1	311
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	0	100	0	100	0	100
Прочие налоги, сборы и пошлины	36,6	100	54,2	148	82,0	224

* По данным МФ РФ. За 100 % приняты соответствующие доходы 1998 г.

Так, общий объем налоговых поступлений в бюджеты субъектов РФ вырос за три года в 2,41 раза, что само по себе означает рост налогового бремени, но этот рост в 1,7 раза меньше, чем по федеральному бюджету. По всем значимым для бюджета налогам доходы бюджетов регионов возросли существенно в меньшей степени, чем доходы федерального бюджета. Особенно заметно это по таким весомым налоговым группам, как налоги на прибыль, доход и капитал (рост составил, соответственно 2,78 и 5,86 раза), налоги на товары и услуги (2,17 и 3,19 раза).

В результате такого перераспределения налоговых доходов четко проявилась тенденция к концентрации доходов в федеральном бюджете в ущерб регионам. Обобщенные данные, характеризующие этот процесс, приведены в табл. 4.

Т а б л и ц а 4

Распределение налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, %

Налоговые доходы	1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	млрд р.	%	млрд р.	%	млрд р.	%
Все налоговые доходы	43,4	56,6	50,8	49,2	56,5	43,5
Прямые налоги на прибыль, доход, капитал	20,9	79,1	30,0	70,0	35,8	64,2
Налоги на товары и услуги	68,7	31,3	73,4	26,6	76,3	23,7
Налоги на совокупный доход	23,4	76,6	18,2	81,8	17,6	82,4
Налоги на имущество	0,8	99,2	1,4	98,6	2,0	98,0
Платеж и за пользование природными ресурсами	14,5	85,5	23,5	76,5	24,0	76,0
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	100	0	100	0	100	0
Прочие налоги, сборы и пошлины	5,4	94,6	4,0	96,0	3,1	96,9

Данные табл. 4 достаточно ясно характеризуют процесс концентрации налоговых доходов в федеральном бюджете в ущерб регионам, в том числе по решающим, с точки зрения формирования доходной части: налоги на прибыль, доходы, капитал, товары и услуги.

Эта тенденция усиливается и в последующие годы. Так, доля налоговых доходов региональных бюджетов в общих налоговых доходах консолидированного бюджета РФ 2002 г. составит только 37,8 %, что противоречит ст. 48 Бюджетного кодекса РФ (см. Заключение Счетной палаты РФ на проект Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год". С. 18).

Выявленные тенденции в известной степени присущи и развитию межбюджетных отношений на региональном уровне. Дан-

ные о динамике доходов региональных и местных бюджетов представлены в табл. 5.

Т а б л и ц а 5

Динамика налоговых доходов местных бюджетов

Налоговые доходы	1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	млрд р.	%	млрд р.	%	млрд р.	%
Все налоговые доходы	157,7	100	245,9	156	320,9	203
Прямые налоги на прибыль, доход, капитал	69,1	100	113,8	165	145,5	211
Налоги на товары и услуги	46,2	100	45,3	98	49,3	107
Налоги на совокупный доход	0,75	100	4,18	557	8,66	1154
Налоги на имущество	24,5	100	25,9	106	28,7	117
Платеж и за пользование природными ресурсами	10,2	100	16,9	166	26,1	256
Прочие налоги, сборы и пошлины	26,1	100	39,8	152	62,6	240

Как видно из таблицы, налоговые доходы местных бюджетов за анализируемый период возросли только в два раза, что существенно меньше аналогичного показателя региональных и, тем более, федерального бюджетов. Такое положение было бы оправдано для ресурсоизбыточных местных бюджетов. Но в условиях их дотационности (в принятой терминологии) относительно низкие темпы роста местных бюджетов означают усиление перераспределительных тенденций. Причем низкие темпы роста (а с учетом достаточно выраженной инфляции — отрицательные) характерны для наиболее весомых групп налогов: на прибыль, доходы, капитал, товары и услуги,

В итоге пропорции распределения доходов региональных и местных бюджетов изменились в пользу региональных. Обобщенные данные, отражающие данный процесс, представлены в табл. 6.

Т а б л и ц а 6

Распределение налоговых доходов между региональными и местными бюджетами, %

Налоговые доходы	1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Бюджеты					
	регион.	местн.	регион.	местн.	регион.	местн.
Все налоговые доходы	49,3	50,7	50,6	49,4	56,8	43,2
Прямые налоги на прибыль, доход, капитал	48,3	51,7	52,1	47,9	60,5	39,5
Налоги на товары и услуги	63,1	36,9	60,0	40,0	68,6	31,4
Налоги на совокупный доход	26,4	73,6	26,6	73,4	28,7	71,3
Налоги на имущество	48,2	51,8	50,7	49,3	54,7	45,3
Платеж и за пользование природными ресурсами	47,6	52,4	51,2	48,8	55,8	44,2
Прочие налоги, сборы и пошлины	28,8	71,2	26,8	73,2	23,7	76,3

Как видим, доля местных бюджетов систематически уменьшается как в целом по доходам, так и по каждой группе налогов. Падение в наибольшей степени присуще тем налоговым группам, которые имеют важное значение с точки зрения формирования доходной части бюджетов. Причем отсутствуют перераспределительные тенденции, которые могли бы свидетельствовать о том, что федеральные и региональные органы власти определились в выработке подходов к рациональному закреплению тех или иных групп налогов за местными бюджетами, поскольку падение доли местных бюджетов наблюдается по всем налоговым группам.

Следует отметить низкую долю неналоговых доходов в общем объеме доходов как региональных, так и местных бюджетов. Так, доходы от имущества, находящегося в государственной собственности, обеспечили региональным бюджетам в 1998, 1999, 2000 гг. 4655 млн р., 9027 млн р., 28 722 млн р. соответственно; местным бюджетам — 4672 млн р., 7698 млн р., 10 858 млн р. Следует полагать, что в данном случае сказывается инерционность региональных и местных органов власти в привлечении доходов от собственности, связанная с усилением перераспределительных тенденций в формировании консолидированного бюджета страны.

Действительно, нет оснований активизировать усилия по поиску новых источников доходов, если традиционные сокращаются в результате решений вышестоящих органов власти (формальная политическая независимость органов местного самоуправления от государственных органов не меняет дела по существу, по крайней мере, в финансовой сфере; федеральные и региональные органы власти выступают как вышестоящая инстанция, определяющая объем и структуру доходов муниципальных образований), а им на смену приходят дотации и другие безвозмездные перечисления из бюджетов более высокого уровня.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что перераспределительный механизм межбюджетных отношений направлен не на выравнивание региональных различий в части бюджетной обеспеченности населения, а на централизацию бюджетных ресурсов, ведущую скорее к пассивности региональных органов власти в формировании доходных источников бюджетов, чем к реализации принципа социальной справедливости в бюджетной сфере.