

Региональное поле принятия решений в условиях финансовых шоков

Т.М. Пачина

Институт экономических проблем КНЦ РАН, Анатиты

Аннотация. В статье показано, какие последствия для региональной бюджетной системы имели действия основных экономических игроков – федерального правительства и корпораций – при одновременной потере ими интереса к региональным аспектам развития, и к каким видам адаптации склонна прибегать региональная власть при провоцировании этими игроками финансовых шоков. Анализируется поле принятия бюджетных решений регионом и используемые им механизмы защиты.

Abstract. The paper considers the problems of regional budget system caused by the federal government and corporations. The ways out of the situation created by the basic economic players, budget solutions, defence mechanisms used by the regional authorities have been analyzed.

1. Введение

Большинство региональных экономик страны специализируется на ограниченном перечне продуктов, и вертикальная концентрация капитала обостряет проблему зависимости региона от стратегий нескольких крупных корпораций, реальные интересы которых лежат вне региона. Для сырьевых регионов это болезненная тема. Очевидно, что свобода действий региональной власти в условиях узкой специализации существенно снижена, а финансовые системные потрясения оставляют ей мало шансов для выхода на стратегические решения. После финансового дефолта 1998 г. два направления оттока финансовых ресурсов из регионов максимально акцентировались почти одновременно. Это – сжатие региональных финансовых потоков корпораций в результате усилившейся концентрации капитала и его глобализации и сужение налогово-бюджетной компетенции регионов.

2. Характер региональных финансовых шоков

Оценки, выносимые в гущу событий, существенно отличаются от оценок тех же фактов по прошествии времени. Как повлиял дефолт на экономику сырьевых регионов? Ответ из близких к событию лет: они смогли демпфировать его удар благодаря росту или стабилизации мировых цен на сырье. Из него следует, что события, потрясшие российскую экономику, не стали шоком для северных регионов. Этот ответ казался верным для одного-двух лет после этого события.

Шок дефолта для сырьевых регионов все-таки состоялся, но полностью он проявился с некоторой отсрочкой во времени (к 2000 г.) и в опосредованной форме. Чтобы понять это, стоит обратить внимание на изменение ориентиров внутрикорпоративного трансфертного планирования и налоговой оптимизации, а также содержание региональной политики сырьевых корпораций в целом, начавшейся с момента дефолта. Политика финансового ухода корпораций из сырьевых регионов стала их страховкой от рисков событий, подобных дефолту, в будущем. И она не ограничивалась и не регламентировалась государством. Первый финансовый шок сырьевым регионам был подготовлен сырьевыми корпорациями (его основы в виде налогово-трансфертной оптимизации финансовых потоков корпораций были заложены уже в 1998-99 гг.; см. *Пачина, Почивалова, 2005*), но он долго оставался неидентифицированным, поскольку акценты все время были смещены на резкое ужесточение федеральной налогово-бюджетной политики в отношении регионов. Механизм же корпоративной региональной политики проясняется только сегодня, в том числе благодаря "делу Юкоса", открывшему шлюзы информации на эту тему, до этого скрываемой или интерпретируемой в ином ключе.

Федеральная финансовая политика 1999-2001 гг., нацеленная на пересмотр соотношения налоговых доходов федерального центра и регионов, была оценена последними как официальное признание федеральным правительством своей неспособности грамотно формировать и контролировать финансовые потоки страны и, вместе с тем, как посягательство на сложившийся паритет доходов. Однако сопротивление регионов не было консолидированным и упорным в силу их неготовности к подобной серьезной атаке. В итоге все они, не исключая и сырьевых, испытали второй (явный) шок федеральных финансовых новаций.

Период обозначен серьезными изменениями в налоговой и бюджетной нормативных базах, сопутствовавшими введению Налогового кодекса (1 части – с 1 января 1999 г., 2 части – с 1 января 2001 г.), Бюджетного кодекса (с 1 января 2000 г.). Это также был период реализации плана-графика

Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, рассчитанного на 1999-2001 гг. Наиболее значимыми стали следующие изменения: переход к полному зачислению НДС в федеральный бюджет, снижение ставки налога на прибыль с 35 до 24 % и ставки налога на пользователей автомобильных дорог с 1.5 до 1 % с последующей отменой налога, отмена налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, отмена прогрессии в ставке налога на доходы физических лиц. Доля налоговых доходов регионов в консолидированном бюджете России в течение 1999-2001 гг. снижалась темпом 5-6 % в год (Пачина, Гришин, 2004). В результате возросла неупорядоченность доходных и расходных полномочий регионального и местного уровней власти. Процесс централизации налоговых доходов сопровождался параллельным ростом объемов федеральной финансовой помощи регионам, что повысило значение федерального бюджета в межрегиональном перераспределении финансовых потоков.

Дефолт 1998 г. заметно ускорил процесс расширения пространств операционной деятельности сырьевых корпораций за счет слияний (поглощений) и вывода финансовых потоков за пределы материнских территорий – пространств производства товаров. Разрыв пространств производства товаров и пространств концентрации прибыли происходил и происходит как на национальном, так и на региональном уровнях, принося потери финансовых ресурсов, рабочих мест и замедление развития. Однако и аналитики, и политики до сего дня акцентируют преимущественно потери национального уровня. По этой причине в федеральной политике противодействия вывозу капитала преобладают общенациональные мероприятия.

Сложность ситуации для регионов заключается в совпадении во времени двух однонаправленных процессов: перелива налоговых баз сырьевых корпораций за пределы материнских регионов и изъятия части налоговых доходов федеральным центром. Налоговая централизация болезненна для регионов, но она имеет под собой концептуальную основу и постепенно теряет остроту под влиянием расширяющейся трансфертной помощи федерального бюджета, пересмотра функций и способности сторон по большому счету слышать претензии и доводы друг друга. Способность же региональной власти контролировать последствия экстерриториальных вызовов корпораций изменялась во времени и на сегодня существенно снижена.

3. Адаптация к финансовым шокам региональной политики доходов

Оценка влияния данных финансовых шоков на регион возможна по изменению параметров регионального бюджетного пространства. Обратимся к Мурманской области.

Уход ряда налогов на федеральный уровень привел к снижению собственных налогов консолидированного бюджета области и, как следствие, к росту его дефицитности. Выбывшие собственные доходы компенсированы возросшими федеральными безвозмездными перечислениями в областной бюджет. Потоки федеральной помощи, однако, не сопровождалась усилением финансовой помощи областного бюджета местным. Более того, за трехлетний период они сжались (табл. 1).

Таблица 1. Финансовая помощь в консолидированном бюджете Мурманской области (в %)

Финансовая помощь	1999	2000	2001	2002	Изменение за 4 года
В доходах консолидированного бюджета	25.7	23.4	27.6	28.0	+2.3
В расходах консолидированного бюджета	25.5	17.9	17.1	15.1	-10.4

Источник: годовые отчеты Администрации Мурманской области об исполнении консолидированного бюджета Мурманской области за 2000-2002 гг. (без ЗАТО); текущие цены.

Результатом реализации рассмотренных аспектов налогово-бюджетной политики стал переход северных регионов европейской части России с высоких на средние для страны цифры бюджетной обеспеченности. Для Мурманской области в 2002 г. она была на уровне 13782 руб. на душу населения при среднероссийской 13454 руб.

Внутренние пропорции консолидированного бюджета области быстро, уже в 2000 г., меняются (табл. 2). Темпы наращивания доходов областного бюджета в 1.4 раза выше темпов, показанных местными бюджетами, благодаря чему доля местных бюджетов в консолидированном бюджетном потоке резко сократилась (по доходам – на 9, расходам – на 8 %). Соотношение параметров областного и местных бюджетов за 4 года резко изменилось: с 37:63 (1999) на 46:54 (2002) – по доходам; с 38:62 (1999) и 46:54 (2002) – по расходам. Навес из доходов, который суммарно имели местные бюджеты в 1999 и даже в 2001 гг., в 2002 г. сменился выровненными доходными и расходными позициями обоих бюджетных уровней, но способность к их балансированию у консолидированного бюджета резко снизилась. В 1999 г. он имел дефицит -0.23 % к расходам, в 2002 г. дефицит вырос в 40 раз (-8.15 %).

На основании только этих данных сложно обвинить Правительство области в перманентном переложении бремени дефицитов на местные бюджеты: сальдо складывалось попеременно то в пользу

областного, то – местных бюджетов. Однако областной бюджет, равномерно наращивая объемы доходов и расходов, во все большей степени становился фондом вспомоществования для муниципалитетов. Мы вернемся к вопросу распределения бюджетного потока области между областным и местным уровнями власти при анализе итогов муниципального выравнивания, и найдем верный ответ.

Таблица 2. Пропорции консолидированного бюджета Мурманской области (в %)

Структура бюджетов	1999	2000	2001	2002
в доходах консолидированного бюджета				
Доходы областного бюджета	37.2	39.6	40.7	46.1
Доходы местных бюджетов	62.8	60.4	59.3	53.9
в расходах консолидированного бюджета				
Расходы областного бюджета	37.6	38.1	42.2	46.0
Расходы местных бюджетов	62.4	61.9	57.8	54.0
сальдо в % к расходам				
Консолидированного бюджета	-0.23	+1.29	-5.36	-8.15
Областного бюджета	-1.34	+5.27	-8.69	-7.83
Местных бюджетов	-0.39	-1.15	-2.95	-8.43

Источники здесь и далее: материалы Департамента финансов Мурманской области, предоставленные Контрольно-счетной палате Мурманской области; отчеты об исполнении консолидированного бюджета Мурманской области за 1999-2002 гг. (без ЗАТО); текущие цены.

Таблица 3. Налоговые доходы в структуре консолидированного бюджета Мурманской области (в %)

Виды налогов	1999	2000	2001	2002	Изменение за 4 года
Основные налоги	61.4	62.9	60.9	53.3	-8.1
налог на прибыль организаций	25.1	26.9	17.2	12.6	-12.5
налог на доходы физических лиц	15.6	18.1	30.0	28.4	+12.8
налоги на товары и услуги	13.0	11.8	5.6	4.7	-8.3
налоги на имущество	7.7	6.1	8.1	7.6	-0.1
Второстепенные налоги	9.1	9.2	6.6	3.7	-5.4
платежи за пользование природными ресурсами	2.3	1.5	4.3	3.6	+1.3
прочие налоги, пошлины, сборы	6.8	7.7	2.3	0.1	-6.7
Всего доходы бюджета	100	100	100	100	–

Примечание: Отнесение налогов к основным и второстепенным принято по 1999 г. по принципу приближения или превышения налогом 5 % доли в общей сумме доходов.

Основными налоговыми источниками консолидированного бюджета были налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, налоги на товары и услуги (НДС и налог с продаж), налоги на имущество (табл. 3). Несмотря на снижение их доли за 4 года на 8.1 %, они составляли более половины общих доходов. В группу второстепенных налогов вошли платежи за пользование природными ресурсами, прочие налоги, пошлины и сборы. Их доля снизилась на 5.4 %.

Налог на доходы физических лиц (НДФЛ) наиболее весом для доходов местных бюджетов, и его доля в доходах большинства из них на протяжении 4 лет возрастала. Лидерами сборов НДФЛ становятся Мурманск, Кандалакша, Кировск, Полярные Зори и Печенгский район. В 2002 г. доля налога в их доходах приблизилась к порогу в 35 % или превысила его. Но следует учитывать, что рост его значимости в значительной степени связан со структурным замещением этим налогом выпавшего НДС на фоне относительно сжавшихся доходов бюджетов. В Кольском районе, Оленегорске и Мончегорске доля НДФЛ в структуре доходов 2002 г. снизилась и на фоне процесса замещения.

Налог на прибыль занимал вторую позицию в формировании налоговых доходов консолидированного бюджета. Но в Терском, Ковдорском и Печенгском районах, Апатитах, Кировске его сборы незначительны. В 1999 г. он был значим для формирования бюджетов Мончегорска, Кольского района, Мурманска, Кандалакши, Оленегорска. Прошедшие годы изменили ситуацию: сборы налога в этих муниципалитетах резко упали (кроме Оленегорска), его доля подросла лишь в доходах Полярных Зорь.

4. Условия формирования областного бюджета

Областной бюджет Мурманской области показывал устойчивую тенденцию к росту общей суммы доходов (табл. 4), в т.ч. собственных, и безвозмездной помощи. Вместе с тем с 2001 г. плановые назначения по доходам начали срывать. Доля собственных доходов (налоговых, неналоговых доходов

и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы) в этом году резко снизилась, приведя к росту финансовой зависимости области от центральной власти: трансферты центра обеспечивали уже до четверти доходов областного бюджета.

Таблица 4. Собственные доходы областного бюджета Мурманской области (в %)

Структура доходов	1999		2000		2001		2001 к 1999
	к доходам	к плану	к доходам	к плану	к доходам	к плану	
Доходы	100	101.0	100	102.0	100	97.8	154.6
Собственные доходы	86.1	...	89.8	...	76.8	95.9	138.0
налоговые доходы	80.9	99,8	83.3	102.9	71.8	95.7	279.9
неналоговые доходы	1.9	202.7	2.1	85.9	5.0	98.4	412.0
Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы	3.3	–	4.4	–	в налоговых доходах		–
Безвозмездные перечисления	13.9	100.0	10.2	100.0	23.2	105.7	257.7

В 1999 г. Мурманская область строила финансовые планы, исходя из самых пессимистичных вариантов прогноза доходов, но даже они по налоговым доходам выполнены не были. Нарастали объемы производства, сохранялась выгодная внешнеэкономическая конъюнктура, сырьевые корпорации получили финансовый выигрыш в результате обесценения своих задолженностей после падения курса рубля, в т.ч. долгов бюджетам всех уровней. Благодаря этим факторам снизилась острота проблемы уплаты налогов реальными деньгами: ими было внесено 45.2 % общей суммы поступлений (в 1.9 раза выше уровня предыдущего года). Областной бюджет 1999 г. по доходам был выполнен на 101 %, по расходам – на 90.6 %. Предприятия, входившие в концерн РАО "Норильский никель", в 1999 г. обеспечили 36.9 % поступлений налога на прибыль.

Результаты 2000 г. свидетельствовали о консервации финансовой ситуации 1999 г.: доходы выполнены на 102 % за счет небольшого превышения плана по налоговым доходам. Реальными деньгами внесено 95 % платежей. Областной бюджет имел 2 % сверхплановых доходов, но расходы составили 97.3 % плана, что привело к профициту 5.3 % расходов. По этому поводу необходимо заметить, что невыполнение плана финансирования утвержденных расходов бюджета в условиях профицита нельзя принять как шаг, приемлемый для финансовой политики правительства области. Наряду с положительной динамикой таких показателей, как прибыль, состояние просроченных задолженностей, появились тревожные симптомы усиления зависимости области от внешних факторов. Так, региональная власть впервые увидела в политике концентрации капитала компаний-владельцев ведущих предприятий области дополнительный фактор ее финансовой уязвимости. Особенно значимой была зависимость от РАО "Норильский никель". Реструктуризация его предприятий, представленных в области, привела к созданию Кольской горно-металлургической компании (КГМК), позволившей на короткий период (полагаем, не более года) несколько сократить утечку денежных средств из области и повысить координацию деятельности предприятий. Так, в 2000 г. КГМК перечислила в областной бюджет более половины общей суммы поступившего в него налога на прибыль (это в 5 раз превысило величину, предварительно заявленную компанией). Однако внерегиональная стратегия корпорации сохранялась (см. Пачина, Почивалова, 2005).

В основу прогноза финансовой ситуации 2001 г. также был положен пессимистический вариант развития области. Предполагалась консервация тенденций, сложившихся в 1998-1999 гг., с их пассивными ценовыми коррективами. В связи с ограниченностью доходных источников исполнение бюджетов области в целом должно было стать и стало проблемным. Финансирование бюджетной сферы виделось возможным только на уровне минимальных потребностей. На уровень выполнения плана по доходам областного бюджета 2001 г. повлиял большой перечень факторов. Структура налоговых доходов этого года уже серьезно отличалась от структуры предыдущего. Не были выполнены плановые сборы по налогу на имущество предприятий, платежам за пользование природными ресурсами, акцизам по подакцизным товарам и отдельным видам минерального сырья. На снижение поступлений повлияла нестабильная работа многих коммерческих организаций. Кроме того, значительная часть сумм налогов, доначисленных по результатам документальных проверок налоговых органов, осталась в недоимке. Работа, способствующая погашению задолженности организациями-недоимщиками перед бюджетами, являлась, таким образом, условием превращения потенциального источника пополнения бюджетов в реальный. Весь 2001 г. был актуальным вопрос недостаточности средств на финансирование плановых мероприятий области. В связи с отклонением фактически складывавшихся экономических параметров от принятых при формировании бюджета годовые назначения по доходам во втором полугодии уточнялись.

В итоге областной бюджет по доходам все равно не был исполнен: в него поступило 97.8 % от уточненных годовых назначений. Разделы бюджета были профинансированы на 97-100 %.

Если обращаться к структуре налоговых доходов областного бюджета и выделить налоги, поступления по которым приблизились или перешагнули 5 % планку, то увидим, что их число не превышает 5-6. До 2001 г. в их перечень входили налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц (налог на доходы физических лиц), НДС, налог на имущество предприятий, налог с продаж, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, суммарно обеспечивая от 71.8 % (1999) до 85.2 % (2000) доходов областного бюджета. В 2001 г. из их списка ушел НДС, и суммарный вклад этих налогов снизился до 66.5 %. Со сжатием массы бюджетобразующих налогов чрезвычайно обострилась и так всегда актуальная задача оптимизации работы с налоговыми базами низкодходных налогов и с собственностью. Вместе с тем усиленные мониторинг и управление были необходимы и по отношению к субъектам бюджетобразующих налогов – крупнейшим предприятиям области.

Поступления по группе налогов на товары и услуги не изменялись в течение 1999 и 2000 гг., но резко упали в 2001 г. до 37.5 % от их привычного уровня с уходом НДС из числа федеральных регулирующих налогов. Акцизы и налог с продаж не смогли заместить его, несмотря на рост поступлений по налогу с продаж за 1999-2001 гг. в 1.5 раза: замещающая масса оказалась принципиально несопоставимой по объему. Налоговая база по акцизам в Мурманской области невелика. Так, падение вдвое против расчетных объемов выпуска ликероводочной продукции ЛВЗ-1 "Ивушка" и ЛВЗ-2 "Фламинго" привело к снижению поступления в областной бюджет 20 % сумм акцизов. Обложение доходов малого предпринимательства по-прежнему не делало погоды при формировании бюджета, однако введение с 2000 г. единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности довело за 3 года долю этой группы в налоговых доходах с 0.1 до 0.6%. Поступления по платежам за пользование природными ресурсами за 1999-2001 гг. возросли в 2.8 раза (с учетом Фонда ВМСБ), однако они смогли компенсировать только около половины выпавшей суммы НДС.

Недоимки по налоговым платежам всегда являлись серьезной причиной невыполнения бюджетных назначений. К 1999 г. произошло существенное улучшение налоговых взаимоотношений ведущих предприятий области с бюджетами всех уровней. Большинство из них погасили задолженность в областной бюджет или значительно снизили объем недоимки. Полностью были погашены долги перед областным бюджетом предприятиями РАО "Норильский никель" (при росте недоимки в федеральный бюджет), ОАО "Апатит" (общий объем недоимки снизился в 1.5 раза), в 2 раза снижена недоимка в областной бюджет ОАО "Мурманрыбпром". Не имело недоимки по областному бюджету ОАО "Колэнерго". Вместе с тем, по ряду других ведущих предприятий недоимки быстро росли: Ковдорский ГОК, Кольская АЭС, ОАО "Олкон". Таким образом, вызревали предпосылки для оформления реструктуризации задолженностей перед бюджетами области.

Начало процесса реструктуризации кредиторской задолженности бюджетам всех уровней было положено решениями налоговых органов области состоянию на 1 января 2000 г. в отношении 4 организаций с общей задолженностью в 302 млн руб. Затем было принято 86 решений на сумму 361 млн руб. В течение 2000 г. крупные предприятия как снижали бюджетные недоимки, так и вновь наращивали их. Так, ОАО "Олкон" в течение года внесло в областной бюджет 18.0 млн руб., ликвидировав задолженность; ОАО "Ковдорский ГОК" снизило недоимку на 22 млн руб.; ОАО "Колэнерго" снизило ее на 13.4 млн руб. В то же время, ГП "Кольская АЭС" в течение года не исполняло обязанности по уплате текущих платежей в бюджеты всех уровней и допустило прирост недоимки в областной бюджет на 168.0 млн руб. Отдельные предприятия не выполняли условия реструктуризации, и налоговые органы отменяли ее. Но по 6 крупнейшим должникам (ОАО "Ковдорский ГОК", ОАО "Комбинат Североникель", ОАО "ГМК Печенганикель", ОАО "Олкон", ОАО "АМИГЭ", ОАО "Колэнерго") было принято новое решение о реструктуризации имевшейся или вновь возникшей задолженности на общую сумму 1358 млн руб. Продолжение реструктуризации в 2001 г. привело к принятию 127 решений на общую сумму 1891 млн руб., но общая сумма недоимки к 1 января 2002 г. снизилась всего до 1560 млн руб. Недоимка по региональным и местным налогам в ее составе была невелика – 16.8 %, и основная часть приходилась на НДС (32.9 %) и налог на прибыль (24.9 %). Ход реструктуризации убеждает нас в том, что экстерриториальная политики корпораций естественным образом включала в себя игнорирование бюджетных обязательств перед территориями дислокации производств уже на уровне планирования трансферта корпоративных финансовых потоков.

Динамика помощи (безвозмездных перечислений) федерального бюджета областному положительна, и рост его зависимости от помощи сверху, как отмечалось, становился все очевидней (табл. 5).

Помощь являлась существенной составляющей в финансировании самых болезненных региональных обязательств: выплат заработной платы работникам бюджетной сферы и социальных пособий. Вместе с тем динамика доли помощи в доходах до 2001 г. имела тенденцию к снижению.

Федеральные налоговые и бюджетные новации, сжавшие доходные базы бюджетов области, расширили каналы помощи, и она абсолютно и относительно выросла. Однако качество каналов изменилось. Гарантированное предоставление в виде трансфертов ФФПР, закрепленное федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, заменено каналами дотаций и субвенций, требующими лоббирования в коридорах федеральной власти.

Таблица 5. Помощь федерального бюджета областному бюджету Мурманской области (в % к доходам)

Показатели	1999	2000	2000 в % к 1999	2001	2001 в % к 2000	2001 в % к 1999
Безвозмездные перечисления	13.9	10.2	98.6	23.2	261.4	257.7
дотации	–	–	–	14.4	–	–
субвенции	0.0	–	–	8.6	–	12848
средства, полученные по взаимным расчетам	3.1	0.6	26.1	0.0	40.5	10.6
трансферты ФФПР	10.7	9.6	120.4	–	–	–

Таблица 6. Группировка муниципалитетов Мурманской области по характеру сальдо бюджета (в % к расходам)

Муниципалитеты	1999	2000	2001	2002
профицитные бюджеты				
Печенгский район	+22.9	-17.6	-17.6	+11.5
г. Полярные Зори	+3.0	-2.3	+2.0	-12.9
г. Мурманск	+3.9	+2.8	-7.9	-8.8
низкодефицитные и сбалансированные бюджеты				
г. Кировск	+0.6	+0.6	+0.2	-5.3
Ловозерский район	+0.1	+0.4	-13.3	+0.6
Терский район	+0.3	-6.5	-2.4	-7.8
дефицитные бюджеты				
Кольский район	-0.3	+1.3	-12.7	-12.4
г. Апатиты	-14.6	+0.1	-1.1	-19.4
г. Мончегорск	-1.3	-14.7	+12.2	+1.0
г. Оленегорск	-3.2	+6.2	+0.4	-9.7
Ковдорский район	-4.4	+0.5	-0.4	-3.4
г. Кандалакша	-6.9	-2.4	-2.2	-12.6

Примечание: распределение на группы произведено по состоянию сальдо бюджетов в 1999 г.

5. Финансовое положение муниципалитетов

Для местных бюджетов области весь период 1999-2002 гг. был чрезвычайно сложным. С профицитными и сбалансированными бюджетами в него вошли 6 муниципалитетов, завершили только 3, при этом ни один из них не оставался в этом качестве весь четырехлетний период (табл. 6). Это несомненное свидетельство острейшего кризиса муниципальных финансов.

Высокий уровень дефицитов местных бюджетов во времени не привязан к определенным муниципалитетам. В 1999 г. высокий отрицательный разрыв между доходами и расходами наблюдался в Апатитах, в 2000 г. – в Печенгском районе и Мончегорске, в 2001 г. – в Ловозерском и Кольском районах, в 2002 г. – в Апатитах, Кольском районе, Полярных Зорях, Кандалакше. Возвращение в 2001 г. налоговой регистрации ОАО "Североникель" и ОАО "Печенганикель", вошедших в состав КГМК, из Мурманска на места нахождения основного производства позволило Мончегорскому и Печенгскому муниципалитетам с этого года иметь превышение доходов над расходами.

Доходы бюджетов подавляющего числа муниципалитетов – 9 из 12 – и в 1999 г., и в 2002 г., более, чем наполовину, формировались собственными доходами, но у сложившейся группы депрессивных муниципалитетов (Кольский, Ловозерский, Терский районы) этот показатель не превышал порога в 50 %, более того, положение Кольского района ухудшилось. У 7 муниципалитетов показатель стабильно выше 50%-ного порога (Кандалакша, Кировск, Мончегорск, Мурманск, Оленегорск, Печенгский и Ковдорский районы), 2 в 2002 г. поднялись выше него (Апатиты и Полярные Зори).

6. Изменения в региональной политике расходов

В расходах консолидированного бюджета основная их часть приходилась на содержание ЖКХ, образование, здравоохранение и физическую культуру, финансовую помощь местным бюджетам,

управление. Доля основных расходов (отнесение расходов к основным и второстепенным принято по 1999 г. по принципу приближения или превышения статьей 5 % доли в общей сумме расходов) снизилась за 4 года на 17.4 % в основном из-за снижения поддержки ЖКХ (-11.6 %). Доля расходов на ЖКХ во всех муниципалитетах снижалась. Тем не менее, эта статья оставалась определяющей или очень значимой для них. Так, в 2002 г. в Оленегорске, Мурманске и Кандалякше на финансирование ЖКХ направлялось более трети средств. Снизившееся финансирование ЖКХ позволило вырасти доли расходов на образование. Она выросла во всех муниципалитетах, кроме Мончегорска и Полярных Зорь, где даже снизилась.

Финансирование второстепенных направлений выросло на 17.4 % в виде относительно лучшего финансирования социальной политики, промышленности, энергетики и строительства, но наибольший прирост пришелся на целевые бюджетные фонды.

Если исходить из того, что преимущественное финансирование (как по объему, так и по динамике) получают приоритетные функции, то такими в 1999-2001 гг. мы должны назвать следующие: содержание местного самоуправления, здравоохранения и физической культуры, областных органов власти. Отметим, что наибольший рост финансирования (в 2.5 раза за период) был обеспечен содержанию собственно структур власти. Рост остальных расходов лишь в некоторой степени компенсировал инфляционные потери.

7. Суть процедуры муниципального выравнивания

Проверки состояния муниципальных финансов, проведенные Счетной палатой области в период 1999-2002 гг., выявили, что несбалансированность возложенных на муниципалитеты финансовых обязательств и реальных возможностей по их выполнению сохранялась весь период. Ситуацию усугубляли концентрация в вышестоящих бюджетах легко собираемых налогов, использование неденежных форм расчетов, низкий уровень доходности муниципальной собственности. Отмечено зачисление части чистой прибыли муниципальных унитарных предприятий в доходы местных бюджетов (очевидно обращение к этому источнику средств как легко доступному при соответствующем административном давлении). Естественными и повсеместными итогами, к которым приводил недостаток средств, являлось недофинансирование расходов по сравнению с годовыми назначениями и финансирование части расходов на уровне ниже среднего по области.

Возвращаясь к вопросу о делении регионального бюджетного потока между областной и местными властями (табл. 2), мы не можем не обратить внимания на факты, которые предоставляет нам статистика участия областного бюджета в финансировании расходов муниципалитетов (табл. 7). Она свидетельствует, что реципиентами областного бюджета являлись бюджеты всех муниципалитетов. Такая ситуация возможна лишь в случае, когда имеет место сверхцентрализация доходов, носящая выраженный принудительный характер и уже на этапе планирования формирующая фундамент будущей финансовой зависимости муниципалитетов от областной власти.

Таблица 7. Зависимость местных бюджетов Мурманской области от помощи областного бюджета (в % к доходам местного бюджета)

Муниципалитеты	1999	2000	2001	2002
сверхвысокая зависимость (51 % и более)				
Терский район	86.2	89.5	87.9	87.2
Ловозерский район	77.7	77.9	68.8	63.4
г. Апатиты	58.8	58.9	52.3	47.4
г. Полярные Зори	58.5	51.9	х	х
высокая зависимость (11-50 %)				
г. Оленегорск	41.3	37.1	28.2	39.1
г. Кировск	39.4	26.1	36.5	26.1
г. Кандалякша	37.7	33.9	36.1	37.6
Печенгский район	37.3	32.8	43.2	19.5
Ковдорский район	35.5	34.7	31.2	36.7
г. Полярные Зори	х	х	32.9	33.0
Кольский район	26.5	46.6	38.4	58.3
г. Мончегорск	23.1	28.4	32.3	33.2
г. Мурманск	20.9	х	10.9	17.9
низкая зависимость (1-10 %)				
г. Мурманск	х	8.0	х	х

Выше отмечалась закрепляющаяся тенденция к централизации доходов на обоих вышестоящих, по отношению к местному, уровнях управления. Для местных сообществ это ситуация мобилизации и

неверия в способность местной власти осуществлять финансирование нужд местных сообществ. Она может быть объяснена, в свою очередь, опасением бесхозяйственности, безответственности и корыстолюбия местных властей, официально не озвученным. Слабость гражданского общества также можно рассматривать как оправдание. Вместе с тем в ней сложно не увидеть неизживаемое стремление любой бюрократии, в данном случае – региональной, сохранять жестко иерархический стиль взаимоотношений с местным уровнем власти. Законодательное разведение этих уровней власти де-факто не состоялось; оно поощряется и федеральным законодательством и действиями федеральных властей (но это иная тема). В любом случае ситуация создает искусственные дефициты местных бюджетов.

Рассмотрение зависимости местных бюджетов от областной помощи в течение рассматриваемого ряда лет не выявило изменения принципов подхода к муниципальному выравниванию. Суть его заключается в изъятии у муниципалитетов доходов в пользу областного бюджета при помощи нормативов отчислений от регулирующих налогов в период формирования параметров областного бюджета. Параметры завышены не менее, чем на 25-30 %. Завышенная планка изъятия налогов у местных бюджетов все время приподнималась: темп роста объемов помощи из областного бюджета за 3 года положителен – 126.9 % (табл. 8).

Таблица 8. Динамика и структура финансовой помощи областного бюджета муниципалитетам Мурманской области (в %)

Муниципалитеты	1999	2000	2000 к 1999	2001	2001 к 2000	2001 к 1999
Всего	100	100	111.4	100	114.0	126.9
Помощь муниципалитетам по закону "об областном бюджете" (с изменениями)	93.9	97.3	115.4	99.2	116.2	134.1
г. Апатиты	12.7	16.0	140.2	15.0	107.0	150.0
г. Кандалакша	9.3	15.3	182.3	10.8	80.4	146.6
г. Кировск	6.5	4.8	81.3	7.8	185.0	150.4
Ковдорский район	3.9	4.0	114.8	3.6	100	114.8
Кольский район	5.0	11.0	245.2	8.2	85.2	208.9
Ловозерский район	4.7	5.9	140.3	5.1	98.9	138.8
г. Мончегорск	9.4	5.1	60.3	8.2	184.9	111.6
г. Мурманск	24.9	9.6	42.8	12.6	149.6	64.0
г. Оленегорск	5.8	7.3	138.6	5.5	86.4	119.7
Печенгский район	1.9	7.0	406.8	11.4	185.3	754
г. Полярные Зори	5.1	5.5	120.6	4.3	88.0	106.2
Терский район	3.7	4.2	128.9	5.4	146.3	188.5
с. Териберка	0.9	1.6	203.4	1.3	92.9	188.9
Средства по взаимным расчетам	5.3	2.7	56.3	–	–	–
Другое	0.8	–	–	0.8	–	126.7

Областной бюджет превращен в своеобразную кассу, созданную в принудительном порядке и выделяющую помощь муниципалитетам не за счет более богатых муниципалитетов-доноров, а за счет их собственных средств, изъятых на этапе планирования. Плановый характер возникновения зависимости муниципалитетов подтверждает и то, что преобладала помощь, сформированная в рамках закона "Об областном бюджете" – 94-99 % общей суммы. Структура помощи выявила ее основных потребителей: Мурманский, Печенгский, Апатитский муниципалитеты.

Если ориентироваться на то, что уровень завышения нормативов отчислений от регулирующих налогов мы можем определить по уровню зависимости от помощи, представленному наиболее широко, то это, как мы отметили выше, 25, или, скорее, 30 % общих сумм доходов местных бюджетов. Именно эти уровни вспомоществования отмечены у подавляющего числа муниципалитетов, входящих в группу высокой зависимости от областного бюджета (табл. 7). Согласно этому критерию, при соответствующем снижении изъятий группа сверхзависимых муниципалитетов в системе помощи вообще не будет представлена. Мурманский, Печенгский, Кировский, Полярнозоринский и Мончегорский муниципалитеты будут иметь шанс на перемещение в группу региональных доноров.

Межбюджетным отношениям в регионе, отданным законом на откуп раскладу сил в регионах, сложно было не принять подобную форму – форму скрытой управленческой зависимости местной власти от региональной через механизм финансовой зависимости в условиях, когда консолидированную ответственность по региональному бюджетному потоку региональные власти берут на себя. Этому, прежде всего, способствует отсутствие законодательного регулирования вопросов консолидации финансовых

ресурсов на уровне региона: ни одной из властей, как по вертикали, так и по горизонтали, федеральным законом не вменено в обязанность планировать, утверждать, анализировать консолидированный бюджет и нести ответственность за качество этих работ. Решения о размерах трансфертов из областного бюджета местным ежегодно принимаются областью в процессе длительных переговоров и согласований с главами местных администраций. Причем как регулирующие налоги, так и непосредственно дотации из регионального бюджета играют одинаковую роль – роль финансовой помощи, размер которой устанавливается по воле областной власти. Отсутствие общей аналитической картины состояния бюджетов – от областного до местных – плюс индивидуальная работа с представителями местных властей, не имеющих представления о ситуации по области в целом, усугубляют ситуацию.

8. Заключение

Бюджетное пространство регионов России никогда не было достаточно уравновешенным, и последствия воздействия на него финансовых шоков, проанализированных по Мурманской области, в очередной раз подтвердили приверженность региональных систем управления к поиску решений в границах привычного бюрократического поля. Типы принятых решений подтверждают это с очевидностью: централизация ресурсов, рост финансирования содержания органов региональной власти при многократном росте дефицитов бюджетов, отсутствие формализованных правил решения финансовых вопросов, общих для регионального управления и местного самоуправления.

Ограничения в виде существенного снижения финансового ресурса региональной власти, вносимые основными экономическими игроками – государством и корпорациями, ограничивают ее маневр. Иллюзия даже некоторого введения за прошедшие годы в действия властей принципов федерализма совершенно не подтверждается фактами региональной финансовой политики. Выявленная плановость действий корпоративных и властных игроков на поле принятия финансовых решений говорит о предпочтении властью закулисных игр без нормального информирования регионального сообщества и отказе от опоры на него. Вызывает обоснованный скепсис способность региональной власти уйти от ценностей и выигрышей иерархического выстраивания уровней управления при любой степени ограниченности ресурсов. Проводимая президентом централизация, возможно, снизит потери от несогласованности действий властей, но не сделает региональную власть эффективней, прозрачней и демократичней. Для самостоятельного получения доходов, достаточных для регионального развития, региональные экономики должны быть перестроены на источники формирования и правила движения финансовых потоков, принципиально измененные по сравнению с существующими.

Литература

- Пачина Т., Гришин В.А.** Региональное бюджетное пространство и финансовый контроль: проблемы институционального упорядочивания. *Апатиты, КНЦ РАН*, 185 с., 2004.
- Пачина Т., Почивалова Г.** Экстерриториальность капитала и сырьевые регионы: горячая проблема региональной политики. *Вестник МГТУ. Труды Мурманского государственного технического университета*, т.8, № 2, с.278-290, 2005.