

Города-доноры: опора федерального Центра или источник региональных конфликтов?

Н.А. Бородулина

Бородулина Надежда Александровна, кандидат географических наук, научный сотрудник Центра геополитических исследований Института географии РАН.

Искусственно сдерживая добивающихся успеха,
вы тем самым наказываете нуждающихся в помощи.
Если не будет сильных, кто же тогда поможет слабым?
Маргарет Тэтчер

В 2000 г. российское правительство взяло курс на укрепление института местного самоуправления (МСУ). Как заявил президент В.Путин, “местное самоуправление — самая близкая к человеку власть. Это власть, до которой рядовой гражданин должен дотянуться рукой. Он должен совершенно точно влиять на действие этой власти и чувствовать это влияние... И от того, насколько эффективно работает конкретная управа, поселковая или районная администрация, судят о дееспособности всего государства в целом” [<http://yabloko.irk.ru/200106>].

В настоящей статье речь пойдет о политических и экономических проблемах, связанных с финансово-экономическим положением МСУ, а именно — о тех трудностях, с которыми сталкиваются города-доноры, и путях их преодоления.

Города-доноры — субъекты Федерации: линия высокого финансового напряжения

В качестве субъекта российской региональной политики традиционно рассматривается регион, а не город. В результате города оказываются наедине с многочисленными проблемами. Их финансовые ресурсы прямо или косвенно находятся в подчинении региональной власти. Более того, крупные города стали донорами 1 своих бедных соседей, помогая им решать стоящие перед ними задачи и обеспечивать населению предусмотренные федеральным законодательством льготы.

Складывается парадоксальная ситуация: как только финансовое положение города стабилизируется, региональные власти перераспределяют дополнительно заработанные средства в пользу регионального бюджета, а затем передают их бюджетам дотационных районов. В результате именно те 400 муниципальных образований РФ, которые опираются на собственные силы, пытаются жить за собственный счет, собирают налоги и дают значительную часть налоговых поступлений в региональную казну, оказываются самыми ущемленными.

Когда речь идет о межбюджетных отношениях, обычно упоминают доноры-регионы, доноры-области, хотя сами по себе области в России, как правило, дотационны. Если регион — донор, то только за счет бюджетообразующих городов. По мнению экспертов, вклад крупнейших городов-доноров в бюджеты субъектов Федерации настолько значителен, что любое изменение в структуре налоговых поступлений бюджетов этих городов приводит к изменениям в структуре налоговых поступлений консолидированного бюджета соответствующего субъекта Федерации. В индустриальных центрах сконцентрирована интеллектуальная, производственная, политическая элита страны, самая активная и предприимчивая часть населения; здесь инфраструктура, технологии, именно здесь, в основном, зарабатываются и тратятся деньги.

Но при нынешней организации государственной власти интересы городов как общественно-политических центров, формирующих настоящее и будущее страны — экономику, технологии, общественное мнение, политический климат, — представлены минимально. Только Москва и Петербург как субъекты Федерации имеют возможность отстаивать свои интересы напрямую. С остальными городами государство общается через глав регионов, а нужды последних далеко не всегда совпадают с нуждами бюджетообразующих центров.

В настоящее время в России много говорят о необходимости бюджетного федерализма, т.е. особой системы взаимоотношений между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления по поводу бюджетных полномочий, распределения и перераспределения доходов и расходов между бюджетами разных уровней в целях обеспечения единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территории субъектов РФ, включая муниципальные образования. Однако на этом пути встает немало проблем.

Действующее федеральное законодательство, регулирующее общие принципы организации и финансовые основы местного самоуправления в РФ, нередко игнорируется федеральными и региональными органами власти. Бюджетный кодекс РФ, вступивший в действие с 1 января 2000 г., не совершенен; новый Налоговый кодекс не обеспечивает наполняемость местных бюджетов средствами, соразмерными возложенным на них задачам. На федеральном уровне до сих пор не принят закон “О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями”, а субъекты РФ нередко перекалывают свои функции на органы местного самоуправления, не обеспечивая их адекватными материальными и финансовыми ресурсами.

В этой ситуации местные бюджеты попадают все в большую зависимость от бюджетного регулирования. Ситуацию усугубляет тот факт, что федеральные органы власти не вмешиваются в межбюджетные отношения внутри субъектов РФ. Следствием такого положения дел нередко становятся острые конфликты между мэрами городов-доноров и органами государственной власти субъектов РФ. По удачному выражению вице-президента Ассоциации сибирских и дальневосточных городов Р.Бабуна, межбюджетные отношения муниципалитетов с субъектами Федерации зачатую напоминают продрозверстку. Крупные, экономически сильные города-доноры сознательно “ставят на колени”, сначала заставляя отдавать большую часть дохода в региональный бюджет, а затем — выпрашивать себе трансферты у губернаторов.

Нельзя, конечно, игнорировать опыт позитивного сотрудничества региональных органов власти с муниципалитетами, накопленный в некоторых регионах России (Новгородская, Ленинградская, Тюменская, Ульяновская области, Красноярский край и многие другие). Но лишенное законодательной защиты, средств к существованию и возможности их зарабатывать местное самоуправление автоматически оказывается источником кризисных ситуаций.

Городские доходы — “яблоко раздора” для региональных и муниципальных властей

В последнее время федеральный Центр, желающий ограничить региональных лидеров, готовит ряд проектов, направленных на выстраивание жесткой “вертикали власти”, и активно работает с представителями местного самоуправления.

На данный момент влияние Центра по сути заканчивается на уровне субъекта Федерации, ниже все отдано на откуп региональной власти. Между тем финансовая зависимость муниципальных властей от субъектов Федерации порождает куда большую напряженность, нежели та, которая существует на линии регионы — федеральный Центр. Даже крупные города не всегда могут отстоять свою позицию перед лицом региональных администраций. Фактически они не защищены ничем, кроме статьи Конституции. Поэтому органы местного самоуправления и в первую очередь мэры городов-доноров — объективные союзники центральной власти. Полпредам в федеральных округах уже поручено установить более строгий контроль в сфере межбюджетных отношений. У подобной реформы огромный политический потенциал. Если реформа не будет доведена до конца, Центр может проиграть в борьбе за влияние на муниципалитеты. Руководство крупных городов станет искать сближения с губернаторами и заключать с ними сепаратные соглашения.

Это хорошо понимает, в частности, полпред Уральского округа П.Латышев, который видит в мэрах городов потенциальных союзников в борьбе с своим главным оппонентом — губернатором Э.Росселем. В округе уже состоялось первое расширенное заседание консультативного совета по вопросам развития МСУ. Латышев считает, что участие полпредов в распределении бюджетных средств на местах вполне возможно — дело за тем, чтобы разработать соответствующие этого механизмы.

Едва ли не больше внимания, чем губернаторам, уделяют мэрам и в Центральном округе, где в городах проживают от 35 до 60% населения и сосредоточена основная промышленность. Недавно полпред ЦФО

Г.Полтавченко провел закрытое совещание с мэрами крупнейших городов и дополнительно встретился с каждым из них лично. Было решено создать при полпреде специальный орган, состоящий из мэров областных центров, — своего рода Госсовет в миниатюре.

Сегодня в России противовесом региональным властям способны выступить только города — центры субъектов Федерации. Они могут действовать через недавно созданный Совет Государственной Думы по местному самоуправлению [2](#), где каждый такой центр имеет своего представителя. Другие российские города не располагают подобными рычагами.

Города-доноры и центры субъектов Федерации не первый раз ищут поддержки у федерального правительства. Так, после дефолта 1998 г. представители союзов и ассоциаций муниципалитетов России предлагали президенту и правительству РФ рассмотреть возможность временного прямого подчинения городов-доноров федеральному Центру. Руководители муниципальных образований — членов Союза российских городов [3](#) готовы были поставить вопрос перед местными представительными органами о добровольном временном делегировании федеральному правительству полномочий по установлению местных налогов, формированию местных бюджетов и контролю за их исполнением.

Во многих субъектах РФ налицо противостояние между властями регионального и местного (прежде всего — городского) уровней. Нередко источником конфликтов становится сама по себе территориальная близость двух властных структур. Наиболее показательна в этом отношении борьба В.Черепкова и Е.Наздратенко в Приморье. Другим примером может служить история мэра Омска В.Рощупкина, который сложил с себя полномочия в знак протеста против урезания губернатором области доходной части городского бюджета. Сходная ситуация искусственного дефицита муниципального бюджета, вылившаяся в конфликт мэра с губернатором, имела место в 2000 г. в Ульяновске: из 256 млн.руб. федеральных трансфертов, поступивших в область, столице области было выделено лишь 7 млн. Полпред Приволжского округа подписал с тогдашним мэром Ульяновска В.Марусиным протокол: если город не будет справляться с платежами, Центр введет внешнее финансовое управление.

В данной связи полезно обратиться к результатам экспертного опроса лидеров региональных СМИ, проведенного Фондом “Общественное мнение” в девяти регионах РФ в августе 1999 г. Цель опроса заключалась в том, чтобы выявить основные линии противостояния в регионах и раскрыть причины конфликтных ситуаций на местах. Для исследования были выбраны Вологодская, Калининградская, Брянская, Калужская, Рязанская, Волгоградская, Ростовская и Ульяновская области, а также Ставропольский край [см. Основные линии противостояния 1999].

Опрос показал, что в основе большинства конфликтов лежит проблема распределения бюджетных средств и разграничения компетенций между региональной властью и мэрами областных центров (или городов-доноров). Эти две составляющие конфликта прослеживаются во всех избранных регионах [4](#).

Вологодская область. Отношения губернатора (В.Позгалев) с мэром Вологды (А.Якуничев) носили в целом конструктивный характер, хотя по конкретным поводам возникали разногласия. При этом речь шла скорее не о конфликте, а о лояльной критике мэром действий губернатора. Основаниями для такой критики служили: собственность, расположенная на территории города, и доля налоговых поступлений в городской и областной бюджеты. Эксперты говорили, в частности, об инциденте, связанном с ликеро-водочным предприятием “Вагрон”. По одной из высказанных в ходе опроса версий, губернатор попытался “сделать предприятие государственным”, т.е. изменить форму собственности, отнять предприятие у владельцев.

Наблюдались также противоречия между губернатором области и властями Череповца (мэр М.Ставровский). Повод тот же: платежи в областной бюджет. Череповецкая “Северсталь” обеспечивала 40% бюджета области, поэтому город претендовал на большую часть возврата.

Калининградская область. Одна из линий конфликта во власти — между губернатором области (Л.Горбенко) и мэром Калининграда. Город Калининград — главный донор областного бюджета: в 1999 г. его доля в бюджете области составляла 70-80%. Областные власти возвращали ему 40%. Остальные деньги, по словам экспертов, шли во внебюджетные фонды. Мэр хотел, чтобы в городе оставалось 70%. Победил губернатор.

Брянская область. В основе конфликта губернатора (Ю.Лодкин) с главами двух районов Брянска — Володарского и Фокинского — лежали расхождения по вопросу о соотношении городского и районного

бюджетов, а также излишняя самостоятельность районных руководителей при распределении бюджетных денег. Характерно, что изначально эти префекты были единомышленниками губернатора и поддерживали его социальные и экономические начинания. Однако тактика Лодкина, направленная на усиление исполнительной вертикали, привела к тому, что префекты обвинили его в чрезмерной “левизне” и коррупции. Население заняло в конфликте сторону префектов, тем не менее они были смещены со своих постов за “должностное несоответствие”.

Калужская область. Между областной администрацией и мэриями ряда городов регулярно возникали противоречия из-за распределения бюджетных поступлений, дотаций и налогообложения. Наиболее напряженными были отношения администрации области с мэриями Калуги и Обнинска. Такая напряженность во многом объяснялась тем, что Калуга и Обнинск являются донорами бюджета, а регион в целом — дотационный. Споры между этими субъектами часто выплескивались на страницы региональной прессы.

Рязанская область. Главная линия противостояния в рязанском регионе проходила между двумя ключевыми администрациями — Рязанской городской и Рязанской областной. Причем это был конфликт не личностей (мэра Рязани П.Маматова и губернатора области В.Любимова), а именно двух субъектов власти. Главная его причина — распределение бюджетных денег между городом и областью. Город зарабатывал больше, чем область, но не видел этих денег, так как губернатор административными мерами перераспределял средства в сельские районы — прежде всего в те, которые поддержали его на выборах. В результате финансовое положение в самой Рязани было хуже, чем на селе. Будучи перманентным, конфликт между городом и обострялся в моменты утверждения бюджета.

Аналогичный характер носил конфликт между губернатором и администрациями других городов-доноров (таких, как Скопин, Касимов, Сасово): последние отстаивали свои бюджеты. Но этот конфликт протекал менее остро, чем противостояние администраций Рязани и области.

Волгоградская область. Основной конфликт внутри власти связан здесь с противостоянием областной администрации и мэрии города Волгограда. Его причины: распределение денег, поступающих в бюджет (область несколько лет подряд урезала бюджет Волгограда — единственного в области города-донора), и демонстрация обеими администрациями своих амбиций с использованием имеющихся в их распоряжении властных возможностей. Каждый из оппонентов искал поддержки у директоров крупных предприятий, банкиров, предпринимателей. Политическими союзниками губернатора (Н.Максюта) выступали народно-патриотический блок и КПРФ, а мэра Волгограда (Ю.Чехов) — движение “Отечество”.

Ростовская область. В период шахтерских забастовок у региональной администрации складывались напряженные отношения с властями города Шахты. Этот случай несколько отличается от описанных выше: местные власти плохо контролировали ситуацию и, опираясь на протест шахтеров, пытались добиться уступок по бюджету. Областная администрация сумела погасить конфликт, в т.ч. благодаря тому, что получила деньги на выплаты из федеральной казны. Острые формы принял конфликт между областью и администрацией Таганрога, имевший не только экономическую, но и личностную подоплеку. Областная администрация стремилась увеличить долю отчислений города в региональный бюджет, а неуступчивый мэр не желал делиться доходами города с областью.

Ульяновская область. Конфронтация между губернатором области Ю.Горячевым и мэром Ульяновска В.Марусиным началась с момента избрания последнего, в 1996 г. Губернатор был недоволен тем, что администрацию областной столицы возглавил не его ставленник, а независимый кандидат, который к тому же стал проявлять самостоятельность. Губернатор попытался оказать на нового мэра давление, в результате чего противостояние переросло в открытый конфликт, протекавший на трех уровнях: экономическом, политическом и личностном. Экономическая основа конфликта была типичной для российских регионов: при распределении бюджета губернатор создавал режим наибольшего благоприятствования тем районам, на поддержку которых рассчитывал на ближайших выборах, оставляя обделенным Ульяновск. Суть политического конфликта заключалась в борьбе за власть. Мэр стремился к большей независимости от губернатора (имея на это юридическое право). Тот, в свою очередь, пытался уменьшить сферу влияния мэра и увеличить свою собственную. По оценке экспертов, обоим конфликтующим субъектам власть нужна была не для решения насущных проблем региона, а для удовлетворения личных амбиций, достижения собственных целей.

Ставропольский край. Конфликт между губернатором края А.Черногоровым и мэром Ставрополя М.Кузьминым по уровню накала был сопоставим лишь с имевшим место в Приморском крае. Он довольно быстро перешел в политическую плоскость, противоборствующие стороны активно укрепляли свои позиции, вербовали сторонников. Так, в частности, Кузьмин опирался на возглавлявшуюся им самим “Ассоциацию местного самоуправления”, куда входили мэры ряда городов края. В основе конфликта лежало несколько причин. Во-первых, на предыдущих губернаторских выборах Кузьмин поддерживал оппонента Черногорова и собирался выставлять свою кандидатуру на следующих выборах главы края. Во-вторых, при утверждении краевого бюджета регулярно повышались нормативы отчислений Ставрополя, постоянно происходили задержки с переводением ему средств на социальные выплаты (пенсии, пособия и т.д.). В свою очередь мэр Ставрополя издал распоряжение не вводить принятые краевыми властями торговые марки, удорожающие продукцию, что, естественно, не могло понравиться губернатору.

По схожей схеме развивались конфликты между губернатором и мэрами некоторых других городов края (Георгиевск, Буденновск). Они были не столь выраженными, как в случае с Кузьминым, но не менее принципиальными по своему характеру. Губернатор являлся противником самой идеи местного самоуправления. Эксперты приводили его слова: “Местное самоуправление скоро похоронят, и я все сделаю для этого”. Черногоров ввел систему “двойного управления”: к провинциальному мэру “приставлялся” представитель губернатора, который фактически и курировал местные органы. Нормативы отчислений менялись не раз в три года, как предусмотрено законом, а ежегодно, что провоцировало многочисленные бюджетные конфликты. В результате регион оказался на грани политического противостояния краевой и городских администраций.

Итак, как мы видим, главным для большинства регионов является конфликт двух субъектов власти: администрации области, с одной стороны, и мэрии областной столицы (иногда — вместе с горсоветом) либо города-донора — с другой. Это противостояние носит постоянный характер и обостряется в моменты утверждения бюджета. При этом областные центры и другие города-доноры зачастую оказываются обделенными не только из-за объективной необходимости материально поддерживать убыточные сельские районы, но и из-за политических соображений губернаторов: сельские районы, как правило, более управляемы. По сути дела, местные власти и население ставятся в жесткую зависимость от “доброй воли” губернатора, распределяющего дотации. Более того, губернаторы нередко выражают недовольство тем, что местные власти не назначаются ими, а избираются населением.

Иными словами, несовершенство системы межбюджетных отношений (распределения отчислений в областной бюджет, налогов, дотаций, федеральных траншей и т.д.) создает благоприятную почву для политических манипуляций. Примеров таких манипуляций существует множество, но самый типичный из них — погашение долгов по зарплате бюджетникам именно в тех районах, население которых лояльно к губернатору.

Добавим, что главы региональных администраций могут использовать в политических целях и некоторые положения нового Бюджетного кодекса РФ. Как известно, этот кодекс позволяет устанавливать внешний контроль над исполнением бюджетов муниципальных образований, если их дефицит превышает 15%. А с помощью административного ресурса не так трудно юридически доказать наличие чрезмерного дефицита бюджета даже у города-донора.

Именно это и произошло, например, в Самарской области, губернатор которой (К.Титов) применил указанное положение Бюджетного кодекса к трем муниципальным образованиям — Волжскому и Приволжскому районам и городу Самаре. Фактически губернатор ввел внешнее управление областным центром. Случилось это накануне выборов в Самарскую областную думу и было расценено многими наблюдателями как демонстративный политический акт со стороны региональной власти по отношению к перешедшим в оппозицию главам муниципалитетов. В условиях, когда Закон о местном самоуправлении делал избранных руководителей городов и районов самостоятельными и неподконтрольными губернатору, разработанный в администрации Самарской области “Порядок применения мер государственного финансового контроля в отношении муниципальных образований, которые не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств” давал губернатору в руки реальные правовые и финансовые рычаги влияния на “мятежных” руководителей [Бондаренко 2002].

Таким образом, бывший председатель бюджетного комитета Совета Федерации создал механизм, позволяющий губернаторам держать под контролем любого избранного руководителя муниципалитета —

мэра города или главу района. За развитием событий в Самаре внимательно следят руководители других регионов. Напомним, что о введении внешнего управления над муниципалитетами стали говорить еще в период, когда возникла опасность банкротства Иркутска вследствие долгов перед энергетиками. Затем такая перспектива замаячила перед Екатеринбургом и Ульяновском. Теперь, после возникновения “самарского прецедента”, к потенциальным банкротам относят Воронеж, Курган и некоторые другие столицы областей и республик. Можно ожидать, что порядок в отношении отбившихся от рук муниципалитетов примутся наводить многие губернаторы. То есть, даже не будучи полностью запущен в действие, механизм внешнего контроля над бюджетами муниципалитетов самим своим появлением начал оказывать определенное политическое влияние.

В связи со всем вышесказанным вполне справедливым представляется заключение задействованных в упоминавшемся выше опросе ФОМ экспертов о том, что базовая причина конфликтов между губернаторами и мэрами — несовершенство Закона о местном самоуправлении (разграничение полномочий и ответственности между властными субъектами) и системы распределения бюджета. Ведь хотя в момент выборов губернатора или областной Думы эти конфликты подчас принимают политическую окраску, в их основе лежат не столько реальные политические разногласия, сколько проблемы границ властных полномочий.

Понятна и весьма скептическая оценка большинством экспертов возможности разрешения подобного рода конфликтов путем вмешательства федеральных властей, поскольку меры, принимаемые Центром по какому-либо конкретному поводу, не могут устранить исходные причины противостояния. Кроме того, учитывая присутствие в Москве сил, лоббирующих как исполнительную, так и законодательную власть, трудно ожидать, что такое вмешательство будет адекватным проблеме. Необходимо прежде всего ее законодательное решение. Органы местного самоуправления перестала устраивать роль “младшего брата” (к тому же — практически бесправного) в системе исполнительной власти, отсюда и многочисленные конфликты между губернаторами и мэрами. Не случайно еще в июне 2001 г. указом президента была создана комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Участие государства в финансовой поддержке бюджетобразующих предприятий крупных городов

Жертвами политических конфликтов между региональными и местными властями часто становятся бюджетобразующие предприятия городов-доноров — те самые, благодаря которым наполняется региональный бюджет. Региональные власти стремятся переподчинить себе работающие предприятия путем банкротств, предоставления кредитов одним предприятиям и лишения этих кредитов других, проведения операций с акциями. Областное руководство предпочитает лояльность эффективности, и если на очередных губернских выборах побеждает оппонент действующей власти, это нередко означает, что будет запущен процесс искусственного разорения прибыльных предприятий с целью передать их в руки близких новому “начальству” владельцев.

Кроме того, поскольку в России крупный бизнес управляет не только предприятиями, но и регионами, происходит такое перераспределение средств в его пользу, что даже города с мощными заводами оказываются нищими. Доходы перемещаются в рамках финансово-промышленных групп, и города-доноры превращаются в дотационные.

К примеру, в Иркутской области активно действуют финансово-промышленные группы “Русский алюминий”, “Тюменская нефтяная компания”, РАО “ЕЭС” и т.д. Олигархи находятся в постоянном контакте с исполнительной властью, заключают с нею договоры. В результате, несмотря на то что предприятия области — химические, алюминиевые, лесопромышленный комплекс — работают на полную мощность, налоговая база городов сокращается. Саянск — дотационный город, у которого не хватает собственных средств, хотя градообразующее предприятие дает громадную прибыль. Расположенный в Шелехово крупный алюминиевый завод приносит городу не больше доходов, чем кондитерская фабрика [<http://yabloko.irk.ru/200106/200106033.htm>].

О бюджетобразующих предприятиях городов-доноров, к слову сказать, мало заботится не только областное руководство, но и федеральный Центр, и это при том, что значительная доходная часть федерального бюджета формируется за счет налоговых отчислений крупнейших предприятий городов-доноров.

Поскольку федеральное правительство решило сделать ставку на местное самоуправление, было бы логично предположить, что оно направит свои усилия на укрепление его экономической базы и, соответственно, на улучшение финансового положения бюджетобразующих промышленных предприятий — ведь именно они наполняют бюджеты больших городов и городов-доноров.

Для стимулирования производства на крупных предприятиях, как известно, необходимы инвестиции в основной капитал. Рост промышленного производства в стране пока еще связан с введением в действие простаивавших после кризиса мощностей, но эти ресурсы практически исчерпаны. Между тем средства, выделяемые федеральным бюджетом на развитие отечественной промышленности, невелики — 5,8% общих инвестиций. Основная тяжесть инвестирования ложится на плечи самих предприятий — 46,1% капиталовложений они осуществляют за собственный счет (см. табл. 1).

Таблица 1

Структура инвестиций в основной капитал предприятий РФ по источникам финансирования (2000 г.)

	Млрд. руб.	В % к итогу
Инвестиции в основной капитал	1012,9	100
Собственные средства	466,5	46,1
Из них:		
фонд накопления	237,1	23,4
амортизация	183,4	18,1
Привлеченные средства	546,4	53,9
Из них:		
кредиты банков	29,5	2,9
в т.ч. кредиты иностранных банков	5,9	0,6
заемные средства других организаций	72,7	7,2
бюджетные средства	214,6	21,2
в т.ч. из федерального бюджета	58,6	5,8
из бюджетов субъектов РФ	145,4	14,4
средства внебюджетных фондов	48,4	4,8
прочие	181,2	17,8
в т.ч. средства от эмиссии акций	4,9	0,5
Из общего объема инвестиций в основной капитал инвестиции из-за рубежа	46,5	4,6

Источник: Инвестиции в экономику России в 2000 г. 2001. — Статистический бюллетень, № 2 (76), с.5-36.

Безусловно, сумма в 58,6 млрд. руб. федеральных бюджетных средств — смехотворно мала. Известно и плачевное состояние Федеральной инвестиционной программы, которая последние годы финансировалась по остаточному принципу. Тем более важно целевое расходование бюджетных средств, которые только при таком подходе могут иметь экономическую отдачу.

В этой связи интересно проанализировать, предприятия каких крупных городов (с населением более 100 тыс.) 5 получают максимальную и минимальную поддержку из федерального бюджета. Сопоставим для этого данные двух таблиц (см. табл. 2 и табл. 3).

Таблица 2

Города, предприятия которых не получают средств из федерального бюджета (1999 г.)

	Численность населения (тыс. чел.)	Объем промышленного производства (млн. руб.)	Доля инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет федерального бюджета (в %)
Сургут	277,2	67480,4	0
Норильск	240	67054	0
Нижневартовск	237,2	21293,8	0
Ангарск	269,8	8453,7	0
Воркута	172,1	4488,2	0
Усть-Илимск	106,3	4215,5	0,3
Ачинск	122,4	3968,3	0
Канск	108	1508,6	0

Источник: Инвестиции в экономику России в 2000 г. 2001. — Статистический бюллетень, № 2 (76), с.5-36.

Таблица 3

Города, предприятия которых получают максимальную долю средств из федерального бюджета (1999 г.)

	Численность населения (тыс. чел.)	Объем промышленного производства (млн. руб.)	Доля инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет федерального бюджета (в %)
Мичуринск	118,1	800,3	13,8
Черкесск	120,7	1228,6	15,1
Майкоп	178,6	934	15,6
Шахты	249,4	1197	23,5
Новошахтинск	117,8	552	24,6
Элиста	106,8	753,5	26,9
Махачкала	377,5	479,1	47,2
Кызыл	100,3	359,8	53,8

Источник: Инвестиции в экономику России в 2000 г. 2001. — Статистический бюллетень, № 2 (76), с.5-36.

Итак, мы видим, что все восемь городов, не финансируемых из федерального бюджета, — северные города-доноры, объем производства предприятий которых в несколько раз превосходит аналогичные показатели восьми городов, пользующихся наибольшей поддержкой Центра. К числу последних относятся главным образом центры дотационных республик юга России (за исключением Шахт и Новошахтинска, которые попали в данную категорию как города шахтеров, получившие в свое время некоторую привилегию, а также Мичуринска). Иными словами, преуспевающие бюджетобразующие предприятия, расположенные в тяжелейших природно-климатических условиях, лишены помощи со стороны государства, а она направляется преимущественно убыточным производствам южных республик. Если учесть, что во входящих в первую группу городах преобладают предприятия топливно-энергетического комплекса со степенью износа основных фондов выше, чем в других отраслях (топливная промышленность — 52,3%, электроэнергетика — 50,6%, средняя степень износа по промышленности в целом — 44,2%), то становится ясно, насколько эти города нуждаются в финансовых средствах.

Как следует из табл. 3, в наиболее благоприятной ситуации находятся центры республик, что в очередной раз подтверждает привилегированное положение национальных образований при распределении бюджетных средств — признак пресловутой асимметричной федерации. При этом нужно учитывать, что и сами республики не жалеют средств на финансирование своих столиц (см. табл. 4). Особенно выделяется в этом плане Якутия-Саха — 73,5% всех вложений в основной капитал предприятий Якутска осуществляется за счет бюджета республики.

Таблица 4

Города, предприятия которых получают максимальную долю средств из бюджетов субъектов Федерации (1999 г.)

	Численность населения (тыс. чел.)	Объем промышленного производства (млн. руб.)	Доля инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет бюджета субъекта Федерации (в %)
Черкесск	120,7	1228,6	21,1
Махачкала	377,5	479,1	22,4
Курск	439,3	9599	25
Петрозаводск	282,4	3353	25
Иркутск	589,7	18578	26
Владикавказ	322,3	2011	26,5
Уфа	1095	28829	27,5
Якутск	228,3	5803	73,5

Источник: Социально-экономические показатели по регионам РФ. 2001. М.

Последствия асимметричности федерации прослеживаются не только на уровне столичных центров. Города республик и автономных образований в целом финансируются лучше как из федерального, так и из региональных бюджетов, хотя средний уровень промышленного производства в них ниже: 8348,1 млн.руб. (а без нефтегазодобывающих Сургута и Нижневартовска — 5626,5 млн.) против 9356,4 млн.руб. в городах областей и краев РФ (см. табл. 5). Между тем такая асимметричность означает нерациональное расходование тех небольших бюджетных средств, которые государство выделяет на инвестиции в основной капитал и которые в период экономического роста должны были бы направляться на поддержку и развитие сильных предприятий, обеспечивающих бюджетный доход регионов и Федерации в целом.

Таблица 5

Доля инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет бюджетных средств (1999 г.)

Источник: Социально-экономические показатели по регионам РФ. 2001. М.

Государственная инвестиционная политика, строящаяся на субъективных политических критериях и не принимающая во внимание реальные потребности предприятий, которые определяются экономическими факторами и природно-климатическими условиями, закрепляет поддержку убыточных производств в ущерб преуспевающим, что не может не отразиться на темпах и качестве экономического роста в стране. Добавим также, что эффективное функционирование структур местного самоуправления возможно только в том случае, если основу их бюджета составляют не “подачки” сверху, а налоговые отчисления от предприятий, расположенных на территории муниципалитета. Создание благоприятных условий для развития бюджетобразующих предприятий — важнейшее условие укрепления финансово-экономической базы местного самоуправления.

Бюджетная обеспеченность российских городов

Прежде чем приступить к рассмотрению поставленной в этом разделе проблемы, целесообразно сказать несколько слов о содержании понятия “минимальная бюджетная обеспеченность”.

Согласно Бюджетному кодексу РФ, “финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, предоставляемая на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты”. При этом под “минимальной бюджетной обеспеченностью” понимается “минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов” [Бюджетный кодекс 2001: 85]. Таким образом, в соответствии с трактовкой Минфина, бюджетная обеспеченность есть отношение бюджетного потенциала 6 к расходам. Показатель характеризует возможности региона по выполнению внутренних обязательств и финансирования общегосударственных нужд, т.е. является одним из показателей уровня жизни территории.

В России нет муниципальных образований, имеющих одинаковую бюджетную обеспеченность, как нет муниципальных образований, одинаковых по своему социально-экономическому развитию. Стоящая уже

многие десятилетия проблема укрепления местных финансов и упорядочения межбюджетных отчислений так и не решена. Постоянная смена параметров межбюджетных отношений не укрепляет, а ослабляет работу органов местного самоуправления. А имеющихся на местах средств, как правило, недостаточно, чтобы гарантировать хотя бы минимальный уровень услуг населению.

При оценке финансового состояния муниципальных образований часто используется показатель доходности территорий, или их бюджетной обеспеченности по доходам на душу населения. С точки зрения такой обеспеченности между крупными городами РФ сегодня существует настоящая пропасть. В 2000 г., когда среднее значение данного показателя составляло 2400 руб./чел., в Ханты-Мансийске, Москве и Санкт-Петербурге он достигал 17, 16 и 13 тыс. руб./чел., соответственно. Между тем бюджетная обеспеченность Ульяновска не превышала 1370 руб./чел., а Майкопа — 890 руб./чел. [7](#)

Среди городов с численностью населения менее 100 тыс. самый высокий уровень душевой бюджетной обеспеченности в Ноябрьске (Ямало-Ненецкий автономный округ) и Мирном (Республика Саха). В Ноябрьске размещены крупные добывающие компании “Ноябрьскнефтегаз” и “Сургутгазпром”; в Мирном — крупнейшая алмазодобывающая компания “Алмазы Россия-Саха”. Бюджетное наполнение в этих городах даже выше, чем в Москве, но, конечно, качество жизни там несравненно ниже. Это свидетельствует о том, что доходность территории определяется не только размерами наполнения бюджета, но и величиной расходов, которые вынуждены делать жители города, предприятия и муниципальные органы, т.е. зависит от климатических, социальных, политических и других условий.

Что же касается городов-миллионеров, то среди них (если отвлечься от Москвы и Санкт-Петербурга) лидируют Уфа (3100 руб./чел.) и Нижний Новгород (2970 руб./чел.).

В целом в России сложилась совершенно парадоксальная ситуация: бюджетная обеспеченность городов — налоговых доноров нередко значительно ниже, чем дотационных. Города-доноры живут не лучше, а хуже тех, кому они вынуждены помогать. Так, в Сибирском федеральном округе в числе беднейших оказались такие города, как Новосибирск и Омск. Новосибирск ненамного опережает лишь Горно-Алтайск, Кемерово и Кызыл, а Омск по душевой бюджетной обеспеченности (1400 руб./чел.) вообще стоит на уровне аутсайдеров. Аналогичная картина наблюдается и в Приволжском федеральном округе [8](#), а также во многих других.

Исправить эту ситуацию должен был Закон “О финансовых основах местного самоуправления в РФ”, закрепивший за муниципальными бюджетами доли регулирующих доходов [Яндиев 2000]. Предполагалось, что аналогичные законы примут субъекты Федерации, и тем самым городам, поселкам и районам будет обеспечен минимум необходимых финансов. Однако в большинстве регионов этого так и не произошло, и практика регулирования местных бюджетов осталась прежней. Вопрос о том, какую долю федеральных трансфертов, поступивших в регион, передавать муниципалитетам, все еще решают региональные лидеры. Неудивительно, что в этой сфере господствует субъективизм, а зачастую — и произвол.

Еще в 1995 г. правительство России поручило соответствующим ведомствам разработать минимальные нормативы предоставления населению гарантированных Конституцией услуг (образование, здравоохранение, судебная защита, жилищные услуги и т.д.). Исходя из этих нормативов и должны были формироваться муниципальные бюджеты. Но они до сих пор не разработаны.

Правда, имеются и исключения. В некоторых регионах нормативы минимальной бюджетной обеспеченности уже установлены.

Так, во Владимирской области при оказании финансовой помощи муниципальным образованиям используются особые нормативы финансирования социально значимых услуг из местных бюджетов на одного потребителя в год. В 2000 г. эти нормативы были следующими: 116 руб. — управление, 57 — правоохранительная деятельность, 28 — автомобильный транспорт, 27 — ЖКХ и др. Определены также нормативы отчислений от регулирующих источников доходов в местные бюджеты (федеральных и региональных налогов). В целях достижения минимальной бюджетной обеспеченности муниципалитетов, выравнивания их доходов в области был создан Фонд финансовой поддержки муниципальных образований.

Иной вариант решения проблемы минимальной бюджетной обеспеченности городов был избран в Ульяновской области. В связи с ростом расходов на содержание жилищно-коммунальной сферы, а также

ускоренной передачей в муниципальную собственность ведомственного жилищного фонда и объектов социального назначения в городах — донорах областного бюджета Ульяновске и Димитровграде (как и во многих других городах России) резко обострился весь комплекс социально-экономических проблем. В этой обстановке администрация области пошла на искусственное наделение данных муниципальных образований статусом дотационных и начала оказывать им финансовую помощь из областного бюджета. И хотя такой поддержки не всегда бывает достаточно для эффективного функционирования городского хозяйства, есть основания говорить о том, что Ульяновская область сделала первый шаг к преодолению бедственного положения городов-доноров.

К сожалению, в большинстве субъектов РФ данная проблема полностью игнорируется. Такая ситуация не только подрывает перспективы дальнейшего социально-экономического развития российских городов, но и ставит под вопрос сохранение их инфраструктуры хотя бы на уровне 1991 г.

Положение муниципальных образований в системе российских межбюджетных отношений

Институту местного самоуправления в Российской Федерации насчитывается уже 10 лет. В настоящее время в стране юридически оформлены 12215 муниципальных образований, в т.ч.: городов — 625, поселков — 516, городских районов и округов — 153, районов — 1404, сельских округов — 9314, сельских населенных пунктов — 203. Развитие МСУ достигло того уровня, который позволяет говорить о стабильности местного самоуправления в России. Тем не менее, его финансово-экономическая база по-прежнему крайне неустойчива.

Хотя доля местных бюджетов в консолидированном бюджете РФ составляет 23%, их расходные статьи достигают 32% этого бюджета. Из местных средств сегодня покрываются почти все расходы на среднее образование, 85% расходов на здравоохранение, 60% — на содержание детских садов и жилого фонда. Именно через органы местного самоуправления в значительной степени реализуются социальные гарантии, закрепленные в Конституции РФ. Но при существующих формах межбюджетного регулирования муниципалитеты оказываются не в силах выполнять возложенные на них обязанности.

Такая ситуация в известной мере объясняется тем, что при разработке Конституции и формировании всей правовой системы отечественные законодатели зачастую ориентировались на опыт и практику стран, находящихся в гораздо лучшем социально-экономическом положении, нежели Россия. Между тем социально-экономические условия деятельности муниципалитетов в этих странах значительно отличаются от российских. Так, в большинстве развитых стран муниципальный бюджет формируется преимущественно за счет налога на недвижимость, а также подоходного налога, зачисляемого туда полностью или частично [Яндиев 1997]. Структура расходов местных бюджетов обычно складывается из заработной платы муниципальных служащих (70-80%) и затрат на функционирование муниципального хозяйства (30-20%) [Bandt, Mongelli 2000: 85.; Masson 2000: 118]. В России же на оплату муниципальных служащих расходуется лишь около 12-15% местных средств, а все остальное идет на финансирование социальной сферы (образование, здравоохранение, культура и собственно социальная защита), жилищно-коммунального хозяйства и инфраструктуры муниципальных образований. Ни в одной из западных стран нет дотирования жилищно-коммунального хозяйства, тогда как у российских муниципалитетов на это уходит до 30% бюджета [Баранова 2000].

Несмотря на то что значительная часть бремени бюджетных обязательств лежит на муниципальных властях, последние находятся практически в полной финансовой зависимости от властей региональных. Вопросы межбюджетных отношений с муниципальными органами по сути отданы на откуп соответствующих субъектов Федерации. Правда, в Законе об основах местного самоуправления включено положение о том, что налоги между региональными и местными (муниципальными) бюджетами должны делиться в пропорции 50:50, но это положение никогда не выполнялось, причем перекосы в распределении налогов неизменно оказывались в пользу региональных бюджетов.

Другая проблема местных бюджетов связана с постоянным изменением нормативов налоговых отчислений. С введением в действие федерального закона “О финансовых основах в Российской Федерации” (1998 г.) и принятием Бюджетного кодекса РФ, федеральные органы власти получили право устанавливать нормативы отчислений от регулирующих федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов РФ и местных органов на каждый очередной финансовый год. Иными словами, соответствующие нормативы могут пересматриваться ежегодно. Так, в 1998 г. в консолидированные бюджеты субъектов Федерации

передавался весь подоходный налог с физических лиц, в 1999 г. — 75%, в 2000 г. — 86%. Аналогичные отчисления от налога на добавленную стоимость составляли в 1999 г. 25%, в 2000 г. — 15%. Подобные “скачки” лишают органы МСУ возможности осуществлять перспективное планирование социально-экономического развития территории.

У дотационных городов и районов Иркутской области (а таких там 33 из 37) функция в основном бухгалтерская: разделить то, что дают “сверху”. Дают по счетам, по крайней необходимости. Города-доноры, наоборот, “наверх” отдают сами. Затем ждут частичного возврата: по закону, по регулировкам, по справедливости. Если бы нормативы устанавливались на длительный срок, города-доноры имели бы запас прочности. Но в областных бюджетах последних лет нормы отчислений меняют в сторону уменьшения даже не ежегодно, а несколько раз в течение финансового года. Планировать расходы в такой ситуации невозможно. Зарабатывать больше — неинтересно. Думать о развитии — рискованно.

Постоянные изменения налоговых отчислений по-разному влияют на города с разной налоговой базой.

В отсутствие новых нормативов города-доноры Иркутск, Братск, Ангарск, Шелехов живут по разрешенным тратам — 1/12 прошлогодних расходов. Предприятия Братска продолжают работать, наращивают объемы производства, исправно платят налоги — подоходный, на прибыль, на имущество, на добавленную стоимость, на содержание жилья и объектов социально-культурной сферы. Последний — самый “главный”, самый денежный городской налог. В 2000 г. он принес Братску свыше 300 млн.руб, или 35,5% всех его доходов. С 1 января 2001 г. этот налог отменен вообще. Лишившись более чем трети своих доходов, Братск оказался не в состоянии нести затраты даже на уровне прошлого года, не говоря уже о повышении. В то же время в Иркутске, Ангарске и Шелехове, где удельный вес данного налога в общих доходах составлял 10, 13 и 16%, соответственно, его отмена не имела столь катастрофических последствий [Пресс-центр 2001].

Ситуацию с нестабильной налоговой системой усугубляют нарушения нормативов отчислений из областного бюджета в нижестоящие.

В 2001 г. в бюджете Иркутской области были нарушены предусмотренные Бюджетным кодексом РФ нормативы отчислений из областного бюджета в бюджет Братска по налогам на имущество предприятий и налогам на прибыль. В результате вместо 170 млн.руб. Братск получил только 33 млн. [ТРК “Братск” 2001].

В том же году в рамках предложенного правительством Карелии бюджета были значительно урезаны доходы города-донора Костомукши: его бюджет недосчитался около 60 млн.руб. — республика просто забрала эти деньги себе. Поскольку весь бюджет Костомукши на 2001 г. составлял 203 млн.руб., город потерял более трети своих доходов. В сходном положении оказались и другие карельские города-доноры: при росте республиканского бюджета на 14,2% бюджеты последних сокращались в среднем на 20% [Архив б.г.].

Весьма остро строит вопрос о процентном соотношении областного бюджета и бюджетов городов-доноров (Кирова и Кирово-Чепецка) в Кировской области. В 2001 г. отчисления Кирову из областного бюджета снизились по сравнению с 2000 г. на 8%. Между тем уже в 2000 г. долг города достиг 736 млн. руб. Показательно при этом, что Киров получал лишь 20% собранного на его территории подоходного налога (Кирово-Чепецк — 10%) [Еженедельник 2000].

Серьезные проблемы для местных бюджетов создают и “нефинансируемые мандаты”, когда федеральное и региональные правительства перекладывают на муниципальные органы выполнение социальных программ, не подкрепляя их необходимыми финансовыми средствами.

За последние годы в РФ было принято множество нормативных документов, предусматривающих выплату различных пособий или предоставление льгот. Разработчики этих документов зачастую руководствовались сугубо популистскими соображениями, игнорируя реальные финансовые возможности страны. Как показала проведенная в 1999 — 2000 гг. Фондом “Институт экономики города” совместно с Министерством финансов России инвентаризация федеральных мандатов, для исполнения только наиболее важных из них потребуется 3-4% ВВП, т.е. около 20-25% доходов консолидированных территориальных бюджетов РФ. При этом фактическое финансирование таких мандатов на уровне субъектов Федерации в среднем составляет порядка 35% [Реформа б.г.].

Сложность ситуации усугубляется тем, что ряд федеральных нормативных актов не предусматривает четкого распределения ответственности за реализацию и финансирование государственных обязательств. В итоге этот вопрос стал предметом межбюджетных отношений субъектов Федерации и местных органов власти, которым фактически приходится брать на себя исполнение государственных гарантий.

В целях решения данной проблемы в 2001 г. был создан Фонд компенсаций, средства которого должны делиться между субъектами Федерации пропорционально размещению в них соответствующих категорий населения. Первоначально планировалось, что в 2001 г. в Фонд будут перечислены 15% НДС и через него будут финансироваться три самых крупных федеральных мандата — пособия на детей и законы “О ветеранах” и “О социальной защите инвалидов”. Однако в ходе прохождения проекта бюджета через Государственную Думу размеры Фонда были сокращены более чем в 2 раза, и из него был исключен самый крупный федеральный мандат — закон “О ветеранах”. Тем не менее, первый, наиболее трудный шаг в формировании принципиально новой системы финансовой поддержки регионов сделан.

Некоторые сдвиги в пользу местных бюджетов есть и в федеральном бюджете 2002 г. В частности, там предусмотрено выделение дотаций на возмещение расходов по содержанию объектов жилищного хозяйства и социальной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления, а также предоставление субвенций на реализацию жилищной программы. Причем эти виды поддержки должны оказываться вне зависимости от бюджетной обеспеченности регионов.

Но действительно принципиальные изменения в бюджетной политике, способные реально укрепить доходную базу МСУ, заложены в “Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.” Программа предполагает передачу в полное распоряжение муниципалитетов налогов на недвижимость, рекламу и совокупный вмененный доход, а также определенной доли отчислений от ресурсных платежей и налогов на доходы физических лиц, на прибыль и с продаж.

Стратегической целью Программы является обеспечение реальной налогово-бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти, создание предпосылок для перехода к формированию доходов бюджетов каждого уровня за счет собственных налогов. Для этого предусматриваются:

- четкое разграничение расходных полномочий и обязательств властей разных уровней;
- освобождение регионов и муниципалитетов от бремени нефинансируемых федеральных мандатов;
- закрепление за региональными и местными властями определенных источников доходов;
- внедрение общенациональных стандартов управления общественными финансами, включая казначейское исполнение региональных и местных бюджетов.

Отметим, что уже в 2001 г. администрации некоторых областей РФ продемонстрировали новый подход к межбюджетным отношениям с муниципальными образованиями.

Вплоть до самого недавнего времени в Краснодарском крае существовала практика выравнивания доходов территорий: чем больше зарабатывал город, тем сильнее ему урезались нормативы отчислений от налогов и субвенции — в пользу тех районов, которые не могли обеспечить себя самостоятельно. В самом невыгодном положении оказывались именно города-доноры: Краснодар, Новороссийск, Туапсе, Тихорецк (Сочи получает дополнительное финансирование из федерального бюджета как город-курорт). В 2001 г. всем муниципальным образованиям были сохранены нормативы 2000 г., что, по мнению краевых властей, должно стать стимулом для роста налогооблагаемой базы [Новороссийский рабочий 2001].

Еще один шаг навстречу органам местного самоуправления — привлечение Союза российских городов к разработке эффективной системы распределения полномочий и ответственности между муниципальными образованиями и субъектами Федерации. Данная задача была поставлена В.Путиным еще в феврале 2001 г., и Союз российских городов принял активное участие в ее решении, подготовив согласованный пакет предложений. Коротко суть этих предложений можно выразить так: местные власти должны получить реальную возможность управлять подведомственными территориями в интересах жителей и быть уверенными, что принятые в Москве законы будут действительно выполняться. Только тогда мэры городов

смогут наращивать финансовую базу своих муниципалитетов и вкладывать средства городской казны в перспективное развитие.

* * *

Анализ нынешнего состояния МСУ в России позволяет сделать следующий вывод: без законодательного решения вопроса о финансово-экономической базе местного самоуправления политические и экономические конфликты между региональными и местными властями неизбежны. При этом под удар попадают прежде всего города-доноры, с которыми связано будущее российской экономики и которые находятся сейчас в сложнейшем финансовом положении.

Безусловно, многое зависит от работы городских властей, от их предприимчивости, способности максимально использовать имеющиеся возможности, искать новые подходы. Мы знаем немало случаев, когда именно благодаря этим качествам муниципальные власти добивались неплохих результатов. Но, как показывает практика, для успешной жизнедеятельности городов одних усилий местных властей недостаточно. Если изымать все городские доходы и направлять их на поддержку убыточных предприятий и субсидирование дотационных территорий, то у городов-доноров не останется средств для перспективного развития. В результате центры, которые могли бы стать локомотивами экономического роста, будут обречены на прозябание.

Конечно, всегда были, есть и будут периферийные и слаборазвитые территории, которые не могут обойтись без дотаций. Существуют и целые регионы, которые держатся исключительно за счет доходов города-донора (например, Красноярский край). Однако проведение применительно к ним политики выравнивания бюджетной обеспеченности не должно вести к “обескровливанию” города-кормильца.

В предстоящей реформе межбюджетных отношений необходимо уделить ключевое внимание городам-донорам, нужно дать им возможность развиваться и зарабатывать себе на жизнь. Только в этом случае будут созданы реальные экономические основы местного самоуправления и процветания страны в целом.

Архив новостей из Карелии. — <http://reporter.onego.ru/news/21-11-00/>.

Баранова К.К. 2000. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.

Бондаренко А. 2002. Прецедент Титова. — http://ng.ru/regions/2002-02-19/4_titov.html.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (с изменениями от 31 декабря 1999 г., 5 августа, 27 декабря 2000 г.). 2001. М.

Еженедельник. 2000. № 46 (74) ([www/allmedia.ru](http://www.allmedia.ru)).

Инвестиции в экономику России в 2000 г. 2001. — Статистический бюллетень, № 2 (76).

Местное самоуправление и местное сообщество. 2001. — <http://www.megaproject.ru>

Новороссийский рабочий. 21.02.2001. (<http://www.nvrsk.ru/>).

Основные линии противостояния в регионах (По результатам опроса региональной элиты СМИ). 1999. — <http://classic.fom.ru>.

Пресс-центр городской администрации. 2001. — <http://www.bratsk-city.ru>.

Реформа системы управления городской экономикой в 1998-2000 гг. — <http://www.urbanecomomics.ru>.

ТРК “Братск”. 2001. — <http://www.trk.bratsk.ru/news/>.

Яндиев М.И. 1997. Региональные и местные бюджетные системы. М.

Яндиев М. 2000. Государственные и муниципальные финансы. Методическое пособие. М.

Bandt O. de, Mongelli F. P. 2000. Convergence of Fiscal Policies in the Euro Area. P.

Masson P. 2000. Fiscal Policy and Growth in the Context of European Integration. L.

Работа выполнена при поддержке РФФИ (проект № 01 — 06 — 80157)

1 Донорами называются города, которые передают в федеральный и региональный бюджеты больше средств, чем получают из них в виде межбюджетных перечислений. Другими словами, для доноров характерен чистый отток бюджетных средств.

2 Основная цель упомянутого Совета — решение проблем местного самоуправления путем внесения изменений в законодательство РФ.

3 Союз российских городов, созданный около 10 лет назад, включает в себя 97 крупнейших населенных пунктов, большинство которых являются центрами субъектов Федерации и городами-донорами.

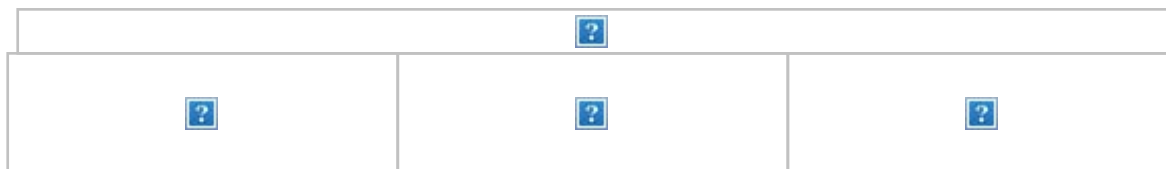
4 Приводимые ниже примеры основаны на данных упомянутого опроса ФОМ и, соответственно, описывают ситуацию августа 1999 г. Но хотя непосредственные поводы для конфликтов (и многие конкретные фигуры) изменились, общие тенденции остаются прежними.

5 Мы выводим за рамки анализа Москву и Санкт-Петербург, поскольку они наделены особым статусом.

6 Бюджетный потенциал — объем собираемых на территории субъекта налоговых и неналоговых доходов. Он рассчитывается как сумма условно-собственных доходов субъекта и доходов федерального бюджета, поступающих с территории субъекта (кроме доходов от таможенных пошлин) или, при невозможности обращения к статистике Минфина, как сумма налоговых и неналоговых поступлений на территории субъекта (по данным ГНС).

7 Отметим, что в этом плане даже наиболее благополучные российские города существенно отстают от американских и западноевропейских. Так, ежегодный бюджет Нью-Йорка равен примерно 5 тыс. долл./чел., т.е. в 10 раз превышает московский. Бюджетная обеспеченность жителя Сан-Франциско — примерно 2,5-2,7 тыс. долл.

8 О том, что в этом округе города-доноры, как правило, уступают дотационным по своим бюджетам, говорят, в частности, результаты экспедиции Комиссии по пространственному развитию ПФО, проводившейся в 2001 г. В ходе экспедиции выяснилась еще одна парадоксальная вещь — отсутствие какой-либо корреляции между душевой бюджетной обеспеченностью (с учетом расходов) муниципалитетов и уровнем жизни их населения [см. Местное самоуправление 2001].



Города-доноры: опора федерального Центра или источник региональных конфликтов?

Н.А. Бородулина

Бородулина Надежда Александровна, кандидат географических наук, научный сотрудник Центра геополитических исследований Института географии РАН.

Искусственно сдерживая добивающихся успеха,
вы тем самым наказываете нуждающихся в помощи.
Если не будет сильных, кто же тогда поможет слабым?
Маргарет Тэтчер

В 2000 г. российское правительство взяло курс на укрепление института местного самоуправления (МСУ). Как заявил президент В.Путин, “местное самоуправление — самая близкая к человеку власть. Это власть, до которой рядовой гражданин должен дотянуться рукой. Он должен совершенно точно влиять на действие этой власти и чувствовать это влияние... И от того, насколько эффективно работает конкретная управа, поселковая или районная администрация, судят о дееспособности всего государства в целом” [<http://yabloko.irk.ru/200106>].

В настоящей статье речь пойдет о политических и экономических проблемах, связанных с финансово-экономическим положением МСУ, а именно — о тех трудностях, с которыми сталкиваются города-доноры, и путях их преодоления.

Города-доноры — субъекты Федерации: линия высокого финансового напряжения

В качестве субъекта российской региональной политики традиционно рассматривается регион, а не город. В результате города оказываются наедине с многочисленными проблемами. Их финансовые ресурсы прямо или косвенно находятся в подчинении региональной власти. Более того, крупные города стали донорами 1 своих бедных соседей, помогая им решать стоящие перед ними задачи и обеспечивать населению предусмотренные федеральным законодательством льготы.

Складывается парадоксальная ситуация: как только финансовое положение города стабилизируется, региональные власти перераспределяют дополнительно заработанные средства в пользу регионального бюджета, а затем передают их бюджетам дотационных районов. В результате именно те 400 муниципальных образований РФ, которые опираются на собственные силы, пытаются жить за собственный счет, собирают налоги и дают значительную часть налоговых поступлений в региональную казну, оказываются самыми ущемленными.

Когда речь идет о межбюджетных отношениях, обычно упоминают доноры-регионы, доноры-области, хотя сами по себе области в России, как правило, дотационны. Если регион — донор, то только за счет бюджетообразующих городов. По мнению экспертов, вклад крупнейших городов-доноров в бюджеты субъектов Федерации настолько значителен, что любое изменение в структуре налоговых поступлений бюджетов этих городов приводит к изменениям в структуре налоговых поступлений консолидированного бюджета соответствующего субъекта Федерации. В индустриальных центрах сконцентрирована интеллектуальная, производственная, политическая элита страны, самая активная и предприимчивая часть населения; здесь инфраструктура, технологии, именно здесь, в основном, зарабатываются и тратятся деньги.

Но при нынешней организации государственной власти интересы городов как общественно-политических центров, формирующих настоящее и будущее страны — экономику, технологии, общественное мнение, политический климат, — представлены минимально. Только Москва и Петербург как субъекты Федерации имеют возможность отстаивать свои интересы напрямую. С остальными городами государство общается через глав регионов, а нужды последних далеко не всегда совпадают с нуждами бюджетообразующих центров.

В настоящее время в России много говорят о необходимости бюджетного федерализма, т.е. особой системы взаимоотношений между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления по поводу бюджетных полномочий, распределения и перераспределения доходов и расходов между бюджетами разных уровней в целях обеспечения единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территории субъектов РФ, включая муниципальные образования. Однако на этом пути встает немало проблем.

Действующее федеральное законодательство, регулирующее общие принципы организации и финансовые основы местного самоуправления в РФ, нередко игнорируется федеральными и региональными органами власти. Бюджетный кодекс РФ, вступивший в действие с 1 января 2000 г., не совершенен; новый Налоговый кодекс не обеспечивает наполняемость местных бюджетов средствами, соразмерными возложенным на них задачам. На федеральном уровне до сих пор не принят закон “О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями”, а субъекты РФ нередко перекалывают свои функции на органы местного самоуправления, не обеспечивая их адекватными материальными и финансовыми ресурсами.

В этой ситуации местные бюджеты попадают все в большую зависимость от бюджетного регулирования. Ситуацию усугубляет тот факт, что федеральные органы власти не вмешиваются в межбюджетные отношения внутри субъектов РФ. Следствием такого положения дел нередко становятся острые конфликты между мэрами городов-доноров и органами государственной власти субъектов РФ. По удачному выражению вице-президента Ассоциации сибирских и дальневосточных городов Р.Бабуна, межбюджетные отношения муниципалитетов с субъектами Федерации зачатую напоминают продрозверстку. Крупные, экономически сильные города-доноры сознательно “ставят на колени”, сначала заставляя отдавать большую часть дохода в региональный бюджет, а затем — выпрашивать себе трансферты у губернаторов.

Нельзя, конечно, игнорировать опыт позитивного сотрудничества региональных органов власти с муниципалитетами, накопленный в некоторых регионах России (Новгородская, Ленинградская, Тюменская, Ульяновская области, Красноярский край и многие другие). Но лишенное законодательной защиты, средств к существованию и возможности их зарабатывать местное самоуправление автоматически оказывается источником кризисных ситуаций.

Городские доходы — “яблоко раздора” для региональных и муниципальных властей

В последнее время федеральный Центр, желающий ограничить региональных лидеров, готовит ряд проектов, направленных на выстраивание жесткой “вертикали власти”, и активно работает с представителями местного самоуправления.

На данный момент влияние Центра по сути заканчивается на уровне субъекта Федерации, ниже все отдано на откуп региональной власти. Между тем финансовая зависимость муниципальных властей от субъектов Федерации порождает куда большую напряженность, нежели та, которая существует на линии регионы — федеральный Центр. Даже крупные города не всегда могут отстоять свою позицию перед лицом региональных администраций. Фактически они не защищены ничем, кроме статьи Конституции. Поэтому органы местного самоуправления и в первую очередь мэры городов-доноров — объективные союзники центральной власти. Полпредам в федеральных округах уже поручено установить более строгий контроль в сфере межбюджетных отношений. У подобной реформы огромный политический потенциал. Если реформа не будет доведена до конца, Центр может проиграть в борьбе за влияние на муниципалитеты. Руководство крупных городов станет искать сближения с губернаторами и заключать с ними сепаратные соглашения.

Это хорошо понимает, в частности, полпред Уральского округа П.Латышев, который видит в мэрах городов потенциальных союзников в борьбе с своим главным оппонентом — губернатором Э.Росселем. В округе уже состоялось первое расширенное заседание консультативного совета по вопросам развития МСУ. Латышев считает, что участие полпредов в распределении бюджетных средств на местах вполне возможно — дело за тем, чтобы разработать соответствующие этого механизмы.

Едва ли не больше внимания, чем губернаторам, уделяют мэрам и в Центральном округе, где в городах проживают от 35 до 60% населения и сосредоточена основная промышленность. Недавно полпред ЦФО

Г.Полтавченко провел закрытое совещание с мэрами крупнейших городов и дополнительно встретился с каждым из них лично. Было решено создать при полпреде специальный орган, состоящий из мэров областных центров, — своего рода Госсовет в миниатюре.

Сегодня в России противовесом региональным властям способны выступить только города — центры субъектов Федерации. Они могут действовать через недавно созданный Совет Государственной Думы по местному самоуправлению [2](#), где каждый такой центр имеет своего представителя. Другие российские города не располагают подобными рычагами.

Города-доноры и центры субъектов Федерации не первый раз ищут поддержки у федерального правительства. Так, после дефолта 1998 г. представители союзов и ассоциаций муниципалитетов России предлагали президенту и правительству РФ рассмотреть возможность временного прямого подчинения городов-доноров федеральному Центру. Руководители муниципальных образований — членов Союза российских городов [3](#) готовы были поставить вопрос перед местными представительными органами о добровольном временном делегировании федеральному правительству полномочий по установлению местных налогов, формированию местных бюджетов и контролю за их исполнением.

Во многих субъектах РФ налицо противостояние между властями регионального и местного (прежде всего — городского) уровней. Нередко источником конфликтов становится сама по себе территориальная близость двух властных структур. Наиболее показательна в этом отношении борьба В.Черепкова и Е.Наздратенко в Приморье. Другим примером может служить история мэра Омска В.Рощупкина, который сложил с себя полномочия в знак протеста против урезания губернатором области доходной части городского бюджета. Сходная ситуация искусственного дефицита муниципального бюджета, вылившаяся в конфликт мэра с губернатором, имела место в 2000 г. в Ульяновске: из 256 млн.руб. федеральных трансфертов, поступивших в область, столице области было выделено лишь 7 млн. Полпред Приволжского округа подписал с тогдашним мэром Ульяновска В.Марусиным протокол: если город не будет справляться с платежами, Центр введет внешнее финансовое управление.

В данной связи полезно обратиться к результатам экспертного опроса лидеров региональных СМИ, проведенного Фондом “Общественное мнение” в девяти регионах РФ в августе 1999 г. Цель опроса заключалась в том, чтобы выявить основные линии противостояния в регионах и раскрыть причины конфликтных ситуаций на местах. Для исследования были выбраны Вологодская, Калининградская, Брянская, Калужская, Рязанская, Волгоградская, Ростовская и Ульяновская области, а также Ставропольский край [см. Основные линии противостояния 1999].

Опрос показал, что в основе большинства конфликтов лежит проблема распределения бюджетных средств и разграничения компетенций между региональной властью и мэрами областных центров (или городов-доноров). Эти две составляющие конфликта прослеживаются во всех избранных регионах [4](#).

Вологодская область. Отношения губернатора (В.Позгалев) с мэром Вологды (А.Якуничев) носили в целом конструктивный характер, хотя по конкретным поводам возникали разногласия. При этом речь шла скорее не о конфликте, а о лояльной критике мэром действий губернатора. Основаниями для такой критики служили: собственность, расположенная на территории города, и доля налоговых поступлений в городской и областной бюджеты. Эксперты говорили, в частности, об инциденте, связанном с ликеро-водочным предприятием “Вагрон”. По одной из высказанных в ходе опроса версий, губернатор попытался “сделать предприятие государственным”, т.е. изменить форму собственности, отнять предприятие у владельцев.

Наблюдались также противоречия между губернатором области и властями Череповца (мэр М.Ставровский). Повод тот же: платежи в областной бюджет. Череповецкая “Северсталь” обеспечивала 40% бюджета области, поэтому город претендовал на большую часть возврата.

Калининградская область. Одна из линий конфликта во власти — между губернатором области (Л.Горбенко) и мэром Калининграда. Город Калининград — главный донор областного бюджета: в 1999 г. его доля в бюджете области составляла 70-80%. Областные власти возвращали ему 40%. Остальные деньги, по словам экспертов, шли во внебюджетные фонды. Мэр хотел, чтобы в городе оставалось 70%. Победил губернатор.

Брянская область. В основе конфликта губернатора (Ю.Лодкин) с главами двух районов Брянска — Володарского и Фокинского — лежали расхождения по вопросу о соотношении городского и районного

бюджетов, а также излишняя самостоятельность районных руководителей при распределении бюджетных денег. Характерно, что изначально эти префекты были единомышленниками губернатора и поддерживали его социальные и экономические начинания. Однако тактика Лодкина, направленная на усиление исполнительной вертикали, привела к тому, что префекты обвинили его в чрезмерной “левизне” и коррупции. Население заняло в конфликте сторону префектов, тем не менее они были смещены со своих постов за “должностное несоответствие”.

Калужская область. Между областной администрацией и мэриями ряда городов регулярно возникали противоречия из-за распределения бюджетных поступлений, дотаций и налогообложения. Наиболее напряженными были отношения администрации области с мэриями Калуги и Обнинска. Такая напряженность во многом объяснялась тем, что Калуга и Обнинск являются донорами бюджета, а регион в целом — дотационный. Споры между этими субъектами часто выплескивались на страницы региональной прессы.

Рязанская область. Главная линия противостояния в рязанском регионе проходила между двумя ключевыми администрациями — Рязанской городской и Рязанской областной. Причем это был конфликт не личностей (мэра Рязани П.Маматова и губернатора области В.Любимова), а именно двух субъектов власти. Главная его причина — распределение бюджетных денег между городом и областью. Город зарабатывал больше, чем область, но не видел этих денег, так как губернатор административными мерами перераспределял средства в сельские районы — прежде всего в те, которые поддержали его на выборах. В результате финансовое положение в самой Рязани было хуже, чем на селе. Будучи перманентным, конфликт между городом и обострялся в моменты утверждения бюджета.

Аналогичный характер носил конфликт между губернатором и администрациями других городов-доноров (таких, как Скопин, Касимов, Сасово): последние отстаивали свои бюджеты. Но этот конфликт протекал менее остро, чем противостояние администраций Рязани и области.

Волгоградская область. Основной конфликт внутри власти связан здесь с противостоянием областной администрации и мэрии города Волгограда. Его причины: распределение денег, поступающих в бюджет (область несколько лет подряд урезала бюджет Волгограда — единственного в области города-донора), и демонстрация обеими администрациями своих амбиций с использованием имеющихся в их распоряжении властных возможностей. Каждый из оппонентов искал поддержки у директоров крупных предприятий, банкиров, предпринимателей. Политическими союзниками губернатора (Н.Максюта) выступали народно-патриотический блок и КПРФ, а мэра Волгограда (Ю.Чехов) — движение “Отечество”.

Ростовская область. В период шахтерских забастовок у региональной администрации складывались напряженные отношения с властями города Шахты. Этот случай несколько отличается от описанных выше: местные власти плохо контролировали ситуацию и, опираясь на протест шахтеров, пытались добиться уступок по бюджету. Областная администрация сумела погасить конфликт, в т.ч. благодаря тому, что получила деньги на выплаты из федеральной казны. Острые формы принял конфликт между областью и администрацией Таганрога, имевший не только экономическую, но и личностную подоплеку. Областная администрация стремилась увеличить долю отчислений города в региональный бюджет, а неуступчивый мэр не желал делиться доходами города с областью.

Ульяновская область. Конфронтация между губернатором области Ю.Горячевым и мэром Ульяновска В.Марусиным началась с момента избрания последнего, в 1996 г. Губернатор был недоволен тем, что администрацию областной столицы возглавил не его ставленник, а независимый кандидат, который к тому же стал проявлять самостоятельность. Губернатор попытался оказать на нового мэра давление, в результате чего противостояние переросло в открытый конфликт, протекавший на трех уровнях: экономическом, политическом и личностном. Экономическая основа конфликта была типичной для российских регионов: при распределении бюджета губернатор создавал режим наибольшего благоприятствования тем районам, на поддержку которых рассчитывал на ближайших выборах, оставляя обделенным Ульяновск. Суть политического конфликта заключалась в борьбе за власть. Мэр стремился к большей независимости от губернатора (имея на это юридическое право). Тот, в свою очередь, пытался уменьшить сферу влияния мэра и увеличить свою собственную. По оценке экспертов, обоим конфликтующим субъектам власть нужна была не для решения насущных проблем региона, а для удовлетворения личных амбиций, достижения собственных целей.

Ставропольский край. Конфликт между губернатором края А.Черногоровым и мэром Ставрополя М.Кузьминым по уровню накала был сопоставим лишь с имевшим место в Приморском крае. Он довольно быстро перешел в политическую плоскость, противоборствующие стороны активно укрепляли свои позиции, вербовали сторонников. Так, в частности, Кузьмин опирался на возглавлявшуюся им самим “Ассоциацию местного самоуправления”, куда входили мэры ряда городов края. В основе конфликта лежало несколько причин. Во-первых, на предыдущих губернаторских выборах Кузьмин поддерживал оппонента Черногорова и собирался выставлять свою кандидатуру на следующих выборах главы края. Во-вторых, при утверждении краевого бюджета регулярно повышались нормативы отчислений Ставрополя, постоянно происходили задержки с переводением ему средств на социальные выплаты (пенсии, пособия и т.д.). В свою очередь мэр Ставрополя издал распоряжение не вводить принятые краевыми властями торговые марки, удорожающие продукцию, что, естественно, не могло понравиться губернатору.

По схожей схеме развивались конфликты между губернатором и мэрами некоторых других городов края (Георгиевск, Буденновск). Они были не столь выраженными, как в случае с Кузьминым, но не менее принципиальными по своему характеру. Губернатор являлся противником самой идеи местного самоуправления. Эксперты приводили его слова: “Местное самоуправление скоро похоронят, и я все сделаю для этого”. Черногоров ввел систему “двойного управления”: к провинциальному мэру “приставлялся” представитель губернатора, который фактически и курировал местные органы. Нормативы отчислений менялись не раз в три года, как предусмотрено законом, а ежегодно, что провоцировало многочисленные бюджетные конфликты. В результате регион оказался на грани политического противостояния краевой и городских администраций.

Итак, как мы видим, главным для большинства регионов является конфликт двух субъектов власти: администрации области, с одной стороны, и мэрии областной столицы (иногда — вместе с горсоветом) либо города-донора — с другой. Это противостояние носит постоянный характер и обостряется в моменты утверждения бюджета. При этом областные центры и другие города-доноры зачастую оказываются обделенными не только из-за объективной необходимости материально поддерживать убыточные сельские районы, но и из-за политических соображений губернаторов: сельские районы, как правило, более управляемы. По сути дела, местные власти и население ставятся в жесткую зависимость от “доброй воли” губернатора, распределяющего дотации. Более того, губернаторы нередко выражают недовольство тем, что местные власти не назначаются ими, а избираются населением.

Иными словами, несовершенство системы межбюджетных отношений (распределения отчислений в областной бюджет, налогов, дотаций, федеральных трансшей и т.д.) создает благоприятную почву для политических манипуляций. Примеров таких манипуляций существует множество, но самый типичный из них — погашение долгов по зарплате бюджетникам именно в тех районах, население которых лояльно к губернатору.

Добавим, что главы региональных администраций могут использовать в политических целях и некоторые положения нового Бюджетного кодекса РФ. Как известно, этот кодекс позволяет устанавливать внешний контроль над исполнением бюджетов муниципальных образований, если их дефицит превышает 15%. А с помощью административного ресурса не так трудно юридически доказать наличие чрезмерного дефицита бюджета даже у города-донора.

Именно это и произошло, например, в Самарской области, губернатор которой (К.Титов) применил указанное положение Бюджетного кодекса к трем муниципальным образованиям — Волжскому и Приволжскому районам и городу Самаре. Фактически губернатор ввел внешнее управление областным центром. Случилось это накануне выборов в Самарскую областную думу и было расценено многими наблюдателями как демонстративный политический акт со стороны региональной власти по отношению к перешедшим в оппозицию главам муниципалитетов. В условиях, когда Закон о местном самоуправлении делал избранных руководителей городов и районов самостоятельными и неподконтрольными губернатору, разработанный в администрации Самарской области “Порядок применения мер государственного финансового контроля в отношении муниципальных образований, которые не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств” давал губернатору в руки реальные правовые и финансовые рычаги влияния на “мятежных” руководителей [Бондаренко 2002].

Таким образом, бывший председатель бюджетного комитета Совета Федерации создал механизм, позволяющий губернаторам держать под контролем любого избранного руководителя муниципалитета —

мэра города или главу района. За развитием событий в Самаре внимательно следят руководители других регионов. Напомним, что о введении внешнего управления над муниципалитетами стали говорить еще в период, когда возникла опасность банкротства Иркутска вследствие долгов перед энергетиками. Затем такая перспектива замаячила перед Екатеринбургом и Ульяновском. Теперь, после возникновения “самарского прецедента”, к потенциальным банкротам относят Воронеж, Курган и некоторые другие столицы областей и республик. Можно ожидать, что порядок в отношении отбившихся от рук муниципалитетов примутся наводить многие губернаторы. То есть, даже не будучи полностью запущен в действие, механизм внешнего контроля над бюджетами муниципалитетов самим своим появлением начал оказывать определенное политическое влияние.

В связи со всем вышесказанным вполне справедливым представляется заключение задействованных в упоминавшемся выше опросе ФОМ экспертов о том, что базовая причина конфликтов между губернаторами и мэрами — несовершенство Закона о местном самоуправлении (разграничение полномочий и ответственности между властными субъектами) и системы распределения бюджета. Ведь хотя в момент выборов губернатора или областной Думы эти конфликты подчас принимают политическую окраску, в их основе лежат не столько реальные политические разногласия, сколько проблемы границ властных полномочий.

Понятна и весьма скептическая оценка большинством экспертов возможности разрешения подобного рода конфликтов путем вмешательства федеральных властей, поскольку меры, принимаемые Центром по какому-либо конкретному поводу, не могут устранить исходные причины противостояния. Кроме того, учитывая присутствие в Москве сил, лоббирующих как исполнительную, так и законодательную власть, трудно ожидать, что такое вмешательство будет адекватным проблеме. Необходимо прежде всего ее законодательное решение. Органы местного самоуправления перестала устраивать роль “младшего брата” (к тому же — практически бесправного) в системе исполнительной власти, отсюда и многочисленные конфликты между губернаторами и мэрами. Не случайно еще в июне 2001 г. указом президента была создана комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Участие государства в финансовой поддержке бюджетобразующих предприятий крупных городов

Жертвами политических конфликтов между региональными и местными властями часто становятся бюджетобразующие предприятия городов-доноров — те самые, благодаря которым наполняется региональный бюджет. Региональные власти стремятся переподчинить себе работающие предприятия путем банкротств, предоставления кредитов одним предприятиям и лишения этих кредитов других, проведения операций с акциями. Областное руководство предпочитает лояльность эффективности, и если на очередных губернских выборах побеждает оппонент действующей власти, это нередко означает, что будет запущен процесс искусственного разорения прибыльных предприятий с целью передать их в руки близких новому “начальству” владельцев.

Кроме того, поскольку в России крупный бизнес управляет не только предприятиями, но и регионами, происходит такое перераспределение средств в его пользу, что даже города с мощными заводами оказываются нищими. Доходы перемещаются в рамках финансово-промышленных групп, и города-доноры превращаются в дотационные.

К примеру, в Иркутской области активно действуют финансово-промышленные группы “Русский алюминий”, “Тюменская нефтяная компания”, РАО “ЕЭС” и т.д. Олигархи находятся в постоянном контакте с исполнительной властью, заключают с нею договоры. В результате, несмотря на то что предприятия области — химические, алюминиевые, лесопромышленный комплекс — работают на полную мощность, налоговая база городов сокращается. Саянск — дотационный город, у которого не хватает собственных средств, хотя градообразующее предприятие дает громадную прибыль. Расположенный в Шелехово крупный алюминиевый завод приносит городу не больше доходов, чем кондитерская фабрика [<http://yabloko.irk.ru/200106/200106033.htm>].

О бюджетобразующих предприятиях городов-доноров, к слову сказать, мало заботится не только областное руководство, но и федеральный Центр, и это при том, что значительная доходная часть федерального бюджета формируется за счет налоговых отчислений крупнейших предприятий городов-доноров.

Поскольку федеральное правительство решило сделать ставку на местное самоуправление, было бы логично предположить, что оно направит свои усилия на укрепление его экономической базы и, соответственно, на улучшение финансового положения бюджетобразующих промышленных предприятий — ведь именно они наполняют бюджеты больших городов и городов-доноров.

Для стимулирования производства на крупных предприятиях, как известно, необходимы инвестиции в основной капитал. Рост промышленного производства в стране пока еще связан с введением в действие простаивавших после кризиса мощностей, но эти ресурсы практически исчерпаны. Между тем средства, выделяемые федеральным бюджетом на развитие отечественной промышленности, невелики — 5,8% общих инвестиций. Основная тяжесть инвестирования ложится на плечи самих предприятий — 46,1% капиталовложений они осуществляют за собственный счет (см. табл. 1).

Таблица 1

Структура инвестиций в основной капитал предприятий РФ по источникам финансирования (2000 г.)

	Млрд. руб.	В % к итогу
Инвестиции в основной капитал	1012,9	100
Собственные средства	466,5	46,1
Из них:		
фонд накопления	237,1	23,4
амортизация	183,4	18,1
Привлеченные средства	546,4	53,9
Из них:		
кредиты банков	29,5	2,9
в т.ч. кредиты иностранных банков	5,9	0,6
заемные средства других организаций	72,7	7,2
бюджетные средства	214,6	21,2
в т.ч. из федерального бюджета	58,6	5,8
из бюджетов субъектов РФ	145,4	14,4
средства внебюджетных фондов	48,4	4,8
прочие	181,2	17,8
в т.ч. средства от эмиссии акций	4,9	0,5
Из общего объема инвестиций в основной капитал инвестиции из-за рубежа	46,5	4,6

Источник: Инвестиции в экономику России в 2000 г. 2001. — Статистический бюллетень, № 2 (76), с.5-36.

Безусловно, сумма в 58,6 млрд. руб. федеральных бюджетных средств — смехотворно мала. Известно и плачевное состояние Федеральной инвестиционной программы, которая последние годы финансировалась по остаточному принципу. Тем более важно целевое расходование бюджетных средств, которые только при таком подходе могут иметь экономическую отдачу.

В этой связи интересно проанализировать, предприятия каких крупных городов (с населением более 100 тыс.) [5](#) получают максимальную и минимальную поддержку из федерального бюджета. Сопоставим для этого данные двух таблиц (см. табл. 2 и табл. 3).

Таблица 2

Города, предприятия которых не получают средств из федерального бюджета (1999 г.)

	Численность населения (тыс. чел.)	Объем промышленного производства (млн. руб.)	Доля инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет федерального бюджета (в %)
Сургут	277,2	67480,4	0
Норильск	240	67054	0
Нижневартовск	237,2	21293,8	0
Ангарск	269,8	8453,7	0
Воркута	172,1	4488,2	0
Усть-Илимск	106,3	4215,5	0,3
Ачинск	122,4	3968,3	0
Канск	108	1508,6	0

Источник: Инвестиции в экономику России в 2000 г. 2001. — Статистический бюллетень, № 2 (76), с.5-36.

Таблица 3

Города, предприятия которых получают максимальную долю средств из федерального бюджета (1999 г.)

	Численность населения (тыс. чел.)	Объем промышленного производства (млн. руб.)	Доля инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет федерального бюджета (в %)
Мичуринск	118,1	800,3	13,8
Черкесск	120,7	1228,6	15,1
Майкоп	178,6	934	15,6
Шахты	249,4	1197	23,5
Новошахтинск	117,8	552	24,6
Элиста	106,8	753,5	26,9
Махачкала	377,5	479,1	47,2
Кзыл	100,3	359,8	53,8

Источник: Инвестиции в экономику России в 2000 г. 2001. — Статистический бюллетень, № 2 (76), с.5-36.

Итак, мы видим, что все восемь городов, не финансируемых из федерального бюджета, — северные города-доноры, объем производства предприятий которых в несколько раз превосходит аналогичные показатели восьми городов, пользующихся наибольшей поддержкой Центра. К числу последних относятся главным образом центры дотационных республик юга России (за исключением Шахт и Новошахтинска, которые попали в данную категорию как города шахтеров, получившие в свое время некоторую привилегию, а также Мичуринска). Иными словами, преуспевающие бюджетобразующие предприятия, расположенные в тяжелейших природно-климатических условиях, лишены помощи со стороны государства, а она направляется преимущественно убыточным производствам южных республик. Если учесть, что во входящих в первую группу городах преобладают предприятия топливно-энергетического комплекса со степенью износа основных фондов выше, чем в других отраслях (топливная промышленность — 52,3%, электроэнергетика — 50,6%, средняя степень износа по промышленности в целом — 44,2%), то становится ясно, насколько эти города нуждаются в финансовых средствах.

Как следует из табл. 3, в наиболее благоприятной ситуации находятся центры республик, что в очередной раз подтверждает привилегированное положение национальных образований при распределении бюджетных средств — признак пресловутой асимметричной федерации. При этом нужно учитывать, что и сами республики не жалеют средств на финансирование своих столиц (см. табл. 4). Особенно выделяется в этом плане Якутия-Саха — 73,5% всех вложений в основной капитал предприятий Якутска осуществляется за счет бюджета республики.

Таблица 4

Города, предприятия которых получают максимальную долю средств из бюджетов субъектов Федерации (1999 г.)

	Численность населения (тыс. чел.)	Объем промышленного производства (млн. руб.)	Доля инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет бюджета субъекта Федерации (в %)
Черкесск	120,7	1228,6	21,1
Махачкала	377,5	479,1	22,4
Курск	439,3	9599	25
Петрозаводск	282,4	3353	25
Иркутск	589,7	18578	26
Владикавказ	322,3	2011	26,5
Уфа	1095	28829	27,5
Якутск	228,3	5803	73,5

Источник: Социально-экономические показатели по регионам РФ. 2001. М.

Последствия асимметричности федерации прослеживаются не только на уровне столичных центров. Города республик и автономных образований в целом финансируются лучше как из федерального, так и из региональных бюджетов, хотя средний уровень промышленного производства в них ниже: 8348,1 млн.руб. (а без нефтегазодобывающих Сургута и Нижневартовска — 5626,5 млн.) против 9356,4 млн.руб. в городах областей и краев РФ (см. табл. 5). Между тем такая асимметричность означает нерациональное расходование тех небольших бюджетных средств, которые государство выделяет на инвестиции в основной капитал и которые в период экономического роста должны были бы направляться на поддержку и развитие сильных предприятий, обеспечивающих бюджетный доход регионов и Федерации в целом.

Таблица 5

Доля инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет бюджетных средств (1999 г.)

Источник: Социально-экономические показатели по регионам РФ. 2001. М.

Государственная инвестиционная политика, строящаяся на субъективных политических критериях и не принимающая во внимание реальные потребности предприятий, которые определяются экономическими факторами и природно-климатическими условиями, закрепляет поддержку убыточных производств в ущерб преуспевающим, что не может не отразиться на темпах и качестве экономического роста в стране. Добавим также, что эффективное функционирование структур местного самоуправления возможно только в том случае, если основу их бюджета составляют не “подачки” сверху, а налоговые отчисления от предприятий, расположенных на территории муниципалитета. Создание благоприятных условий для развития бюджетобразующих предприятий — важнейшее условие укрепления финансово-экономической базы местного самоуправления.

Бюджетная обеспеченность российских городов

Прежде чем приступить к рассмотрению поставленной в этом разделе проблемы, целесообразно сказать несколько слов о содержании понятия “минимальная бюджетная обеспеченность”.

Согласно Бюджетному кодексу РФ, “финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, предоставляемая на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты”. При этом под “минимальной бюджетной обеспеченностью” понимается “минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов” [Бюджетный кодекс 2001: 85]. Таким образом, в соответствии с трактовкой Минфина, бюджетная обеспеченность есть отношение бюджетного потенциала 6 к расходам. Показатель характеризует возможности региона по выполнению внутренних обязательств и финансирования общегосударственных нужд, т.е. является одним из показателей уровня жизни территории.

В России нет муниципальных образований, имеющих одинаковую бюджетную обеспеченность, как нет муниципальных образований, одинаковых по своему социально-экономическому развитию. Стоящая уже

многие десятилетия проблема укрепления местных финансов и упорядочения межбюджетных отчислений так и не решена. Постоянная смена параметров межбюджетных отношений не укрепляет, а ослабляет работу органов местного самоуправления. А имеющихся на местах средств, как правило, недостаточно, чтобы гарантировать хотя бы минимальный уровень услуг населению.

При оценке финансового состояния муниципальных образований часто используется показатель доходности территорий, или их бюджетной обеспеченности по доходам на душу населения. С точки зрения такой обеспеченности между крупными городами РФ сегодня существует настоящая пропасть. В 2000 г., когда среднее значение данного показателя составляло 2400 руб./чел., в Ханты-Мансийске, Москве и Санкт-Петербурге он достигал 17, 16 и 13 тыс. руб./чел., соответственно. Между тем бюджетная обеспеченность Ульяновска не превышала 1370 руб./чел., а Майкопа — 890 руб./чел. [7](#)

Среди городов с численностью населения менее 100 тыс. самый высокий уровень душевой бюджетной обеспеченности в Ноябрьске (Ямало-Ненецкий автономный округ) и Мирном (Республика Саха). В Ноябрьске размещены крупные добывающие компании “Ноябрьскнефтегаз” и “Сургутгазпром”; в Мирном — крупнейшая алмазодобывающая компания “Алмазы Россия-Саха”. Бюджетное наполнение в этих городах даже выше, чем в Москве, но, конечно, качество жизни там несравненно ниже. Это свидетельствует о том, что доходность территории определяется не только размерами наполнения бюджета, но и величиной расходов, которые вынуждены делать жители города, предприятия и муниципальные органы, т.е. зависит от климатических, социальных, политических и других условий.

Что же касается городов-миллионеров, то среди них (если отвлечься от Москвы и Санкт-Петербурга) лидируют Уфа (3100 руб./чел.) и Нижний Новгород (2970 руб./чел.).

В целом в России сложилась совершенно парадоксальная ситуация: бюджетная обеспеченность городов — налоговых доноров нередко значительно ниже, чем дотационных. Города-доноры живут не лучше, а хуже тех, кому они вынуждены помогать. Так, в Сибирском федеральном округе в числе беднейших оказались такие города, как Новосибирск и Омск. Новосибирск ненамного опережает лишь Горно-Алтайск, Кемерово и Кызыл, а Омск по душевой бюджетной обеспеченности (1400 руб./чел.) вообще стоит на уровне аутсайдеров. Аналогичная картина наблюдается и в Приволжском федеральном округе [8](#), а также во многих других.

Исправить эту ситуацию должен был Закон “О финансовых основах местного самоуправления в РФ”, закрепивший за муниципальными бюджетами доли регулирующих доходов [Яндиев 2000]. Предполагалось, что аналогичные законы примут субъекты Федерации, и тем самым городам, поселкам и районам будет обеспечен минимум необходимых финансов. Однако в большинстве регионов этого так и не произошло, и практика регулирования местных бюджетов осталась прежней. Вопрос о том, какую долю федеральных трансфертов, поступивших в регион, передавать муниципалитетам, все еще решают региональные лидеры. Неудивительно, что в этой сфере господствует субъективизм, а зачастую — и произвол.

Еще в 1995 г. правительство России поручило соответствующим ведомствам разработать минимальные нормативы предоставления населению гарантированных Конституцией услуг (образование, здравоохранение, судебная защита, жилищные услуги и т.д.). Исходя из этих нормативов и должны были формироваться муниципальные бюджеты. Но они до сих пор не разработаны.

Правда, имеются и исключения. В некоторых регионах нормативы минимальной бюджетной обеспеченности уже установлены.

Так, во Владимирской области при оказании финансовой помощи муниципальным образованиям используются особые нормативы финансирования социально значимых услуг из местных бюджетов на одного потребителя в год. В 2000 г. эти нормативы были следующими: 116 руб. — управление, 57 — правоохранительная деятельность, 28 — автомобильный транспорт, 27 — ЖКХ и др. Определены также нормативы отчислений от регулирующих источников доходов в местные бюджеты (федеральных и региональных налогов). В целях достижения минимальной бюджетной обеспеченности муниципалитетов, выравнивания их доходов в области был создан Фонд финансовой поддержки муниципальных образований.

Иной вариант решения проблемы минимальной бюджетной обеспеченности городов был избран в Ульяновской области. В связи с ростом расходов на содержание жилищно-коммунальной сферы, а также

ускоренной передачей в муниципальную собственность ведомственного жилищного фонда и объектов социального назначения в городах — донорах областного бюджета Ульяновске и Димитровграде (как и во многих других городах России) резко обострился весь комплекс социально-экономических проблем. В этой обстановке администрация области пошла на искусственное наделение данных муниципальных образований статусом дотационных и начала оказывать им финансовую помощь из областного бюджета. И хотя такой поддержки не всегда бывает достаточно для эффективного функционирования городского хозяйства, есть основания говорить о том, что Ульяновская область сделала первый шаг к преодолению бедственного положения городов-доноров.

К сожалению, в большинстве субъектов РФ данная проблема полностью игнорируется. Такая ситуация не только подрывает перспективы дальнейшего социально-экономического развития российских городов, но и ставит под вопрос сохранение их инфраструктуры хотя бы на уровне 1991 г.

Положение муниципальных образований в системе российских межбюджетных отношений

Институту местного самоуправления в Российской Федерации насчитывается уже 10 лет. В настоящее время в стране юридически оформлены 12215 муниципальных образований, в т.ч.: городов — 625, поселков — 516, городских районов и округов — 153, районов — 1404, сельских округов — 9314, сельских населенных пунктов — 203. Развитие МСУ достигло того уровня, который позволяет говорить о стабильности местного самоуправления в России. Тем не менее, его финансово-экономическая база по-прежнему крайне неустойчива.

Хотя доля местных бюджетов в консолидированном бюджете РФ составляет 23%, их расходные статьи достигают 32% этого бюджета. Из местных средств сегодня покрываются почти все расходы на среднее образование, 85% расходов на здравоохранение, 60% — на содержание детских садов и жилого фонда. Именно через органы местного самоуправления в значительной степени реализуются социальные гарантии, закрепленные в Конституции РФ. Но при существующих формах межбюджетного регулирования муниципалитеты оказываются не в силах выполнять возложенные на них обязанности.

Такая ситуация в известной мере объясняется тем, что при разработке Конституции и формировании всей правовой системы отечественные законодатели зачастую ориентировались на опыт и практику стран, находящихся в гораздо лучшем социально-экономическом положении, нежели Россия. Между тем социально-экономические условия деятельности муниципалитетов в этих странах значительно отличаются от российских. Так, в большинстве развитых стран муниципальный бюджет формируется преимущественно за счет налога на недвижимость, а также подоходного налога, зачисляемого туда полностью или частично [Яндиев 1997]. Структура расходов местных бюджетов обычно складывается из заработной платы муниципальных служащих (70-80%) и затрат на функционирование муниципального хозяйства (30-20%) [Bandt, Mongelli 2000: 85.; Masson 2000: 118]. В России же на оплату муниципальных служащих расходуется лишь около 12-15% местных средств, а все остальное идет на финансирование социальной сферы (образование, здравоохранение, культура и собственно социальная защита), жилищно-коммунального хозяйства и инфраструктуры муниципальных образований. Ни в одной из западных стран нет дотирования жилищно-коммунального хозяйства, тогда как у российских муниципалитетов на это уходит до 30% бюджета [Баранова 2000].

Несмотря на то что значительная часть бремени бюджетных обязательств лежит на муниципальных властях, последние находятся практически в полной финансовой зависимости от властей региональных. Вопросы межбюджетных отношений с муниципальными органами по сути отданы на откуп соответствующих субъектов Федерации. Правда, в Законе об основах местного самоуправления включено положение о том, что налоги между региональными и местными (муниципальными) бюджетами должны делиться в пропорции 50:50, но это положение никогда не выполнялось, причем перекосы в распределении налогов неизменно оказывались в пользу региональных бюджетов.

Другая проблема местных бюджетов связана с постоянным изменением нормативов налоговых отчислений. С введением в действие федерального закона “О финансовых основах в Российской Федерации” (1998 г.) и принятием Бюджетного кодекса РФ, федеральные органы власти получили право устанавливать нормативы отчислений от регулирующих федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов РФ и местных органов на каждый очередной финансовый год. Иными словами, соответствующие нормативы могут пересматриваться ежегодно. Так, в 1998 г. в консолидированные бюджеты субъектов Федерации

передавался весь подоходный налог с физических лиц, в 1999 г. — 75%, в 2000 г. — 86%. Аналогичные отчисления от налога на добавленную стоимость составляли в 1999 г. 25%, в 2000 г. — 15%. Подобные “скачки” лишают органы МСУ возможности осуществлять перспективное планирование социально-экономического развития территории.

У дотационных городов и районов Иркутской области (а таких там 33 из 37) функция в основном бухгалтерская: разделить то, что дают “сверху”. Дают по счетам, по крайней необходимости. Города-доноры, наоборот, “наверх” отдают сами. Затем ждут частичного возврата: по закону, по регулировкам, по справедливости. Если бы нормативы устанавливались на длительный срок, города-доноры имели бы запас прочности. Но в областных бюджетах последних лет нормы отчислений меняют в сторону уменьшения даже не ежегодно, а несколько раз в течение финансового года. Планировать расходы в такой ситуации невозможно. Зарабатывать больше — неинтересно. Думать о развитии — рискованно.

Постоянные изменения налоговых отчислений по-разному влияют на города с разной налоговой базой.

В отсутствие новых нормативов города-доноры Иркутск, Братск, Ангарск, Шелехов живут по разрешенным тратам — 1/12 прошлогодних расходов. Предприятия Братска продолжают работать, наращивают объемы производства, исправно платят налоги — подоходный, на прибыль, на имущество, на добавленную стоимость, на содержание жилья и объектов социально-культурной сферы. Последний — самый “главный”, самый денежный городской налог. В 2000 г. он принес Братску свыше 300 млн.руб, или 35,5% всех его доходов. С 1 января 2001 г. этот налог отменен вообще. Лишившись более чем трети своих доходов, Братск оказался не в состоянии нести затраты даже на уровне прошлого года, не говоря уже о повышении. В то же время в Иркутске, Ангарске и Шелехове, где удельный вес данного налога в общих доходах составлял 10, 13 и 16%, соответственно, его отмена не имела столь катастрофических последствий [Пресс-центр 2001].

Ситуацию с нестабильной налоговой системой усугубляют нарушения нормативов отчислений из областного бюджета в нижестоящие.

В 2001 г. в бюджете Иркутской области были нарушены предусмотренные Бюджетным кодексом РФ нормативы отчислений из областного бюджета в бюджет Братска по налогам на имущество предприятий и налогам на прибыль. В результате вместо 170 млн.руб. Братск получил только 33 млн. [ТРК “Братск” 2001].

В том же году в рамках предложенного правительством Карелии бюджета были значительно урезаны доходы города-донора Костомукши: его бюджет недосчитался около 60 млн.руб. — республика просто забрала эти деньги себе. Поскольку весь бюджет Костомукши на 2001 г. составлял 203 млн.руб., город потерял более трети своих доходов. В сходном положении оказались и другие карельские города-доноры: при росте республиканского бюджета на 14,2% бюджеты последних сокращались в среднем на 20% [Архив б.г.].

Весьма остро строит вопрос о процентном соотношении областного бюджета и бюджетов городов-доноров (Кирова и Кирово-Чепецка) в Кировской области. В 2001 г. отчисления Кирову из областного бюджета снизились по сравнению с 2000 г. на 8%. Между тем уже в 2000 г. долг города достиг 736 млн. руб. Показательно при этом, что Киров получал лишь 20% собранного на его территории подоходного налога (Кирово-Чепецк — 10%) [Еженедельник 2000].

Серьезные проблемы для местных бюджетов создают и “нефинансируемые мандаты”, когда федеральное и региональные правительства перекладывают на муниципальные органы выполнение социальных программ, не подкрепляя их необходимыми финансовыми средствами.

За последние годы в РФ было принято множество нормативных документов, предусматривающих выплату различных пособий или предоставление льгот. Разработчики этих документов зачастую руководствовались сугубо популистскими соображениями, игнорируя реальные финансовые возможности страны. Как показала проведенная в 1999 — 2000 гг. Фондом “Институт экономики города” совместно с Министерством финансов России инвентаризация федеральных мандатов, для исполнения только наиболее важных из них потребуется 3-4% ВВП, т.е. около 20-25% доходов консолидированных территориальных бюджетов РФ. При этом фактическое финансирование таких мандатов на уровне субъектов Федерации в среднем составляет порядка 35% [Реформа б.г.].

Сложность ситуации усугубляется тем, что ряд федеральных нормативных актов не предусматривает четкого распределения ответственности за реализацию и финансирование государственных обязательств. В итоге этот вопрос стал предметом межбюджетных отношений субъектов Федерации и местных органов власти, которым фактически приходится брать на себя исполнение государственных гарантий.

В целях решения данной проблемы в 2001 г. был создан Фонд компенсаций, средства которого должны делиться между субъектами Федерации пропорционально размещению в них соответствующих категорий населения. Первоначально планировалось, что в 2001 г. в Фонд будут перечислены 15% НДС и через него будут финансироваться три самых крупных федеральных мандата — пособия на детей и законы “О ветеранах” и “О социальной защите инвалидов”. Однако в ходе прохождения проекта бюджета через Государственную Думу размеры Фонда были сокращены более чем в 2 раза, и из него был исключен самый крупный федеральный мандат — закон “О ветеранах”. Тем не менее, первый, наиболее трудный шаг в формировании принципиально новой системы финансовой поддержки регионов сделан.

Некоторые сдвиги в пользу местных бюджетов есть и в федеральном бюджете 2002 г. В частности, там предусмотрено выделение дотаций на возмещение расходов по содержанию объектов жилищного хозяйства и социальной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления, а также предоставление субвенций на реализацию жилищной программы. Причем эти виды поддержки должны оказываться вне зависимости от бюджетной обеспеченности регионов.

Но действительно принципиальные изменения в бюджетной политике, способные реально укрепить доходную базу МСУ, заложены в “Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.” Программа предполагает передачу в полное распоряжение муниципалитетов налогов на недвижимость, рекламу и совокупный вмененный доход, а также определенной доли отчислений от ресурсных платежей и налогов на доходы физических лиц, на прибыль и с продаж.

Стратегической целью Программы является обеспечение реальной налогово-бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти, создание предпосылок для перехода к формированию доходов бюджетов каждого уровня за счет собственных налогов. Для этого предусматриваются:

- четкое разграничение расходных полномочий и обязательств властей разных уровней;
- освобождение регионов и муниципалитетов от бремени нефинансируемых федеральных мандатов;
- закрепление за региональными и местными властями определенных источников доходов;
- внедрение общенациональных стандартов управления общественными финансами, включая казначейское исполнение региональных и местных бюджетов.

Отметим, что уже в 2001 г. администрации некоторых областей РФ продемонстрировали новый подход к межбюджетным отношениям с муниципальными образованиями.

Вплоть до самого недавнего времени в Краснодарском крае существовала практика выравнивания доходов территорий: чем больше зарабатывал город, тем сильнее ему урезались нормативы отчислений от налогов и субвенции — в пользу тех районов, которые не могли обеспечить себя самостоятельно. В самом невыгодном положении оказывались именно города-доноры: Краснодар, Новороссийск, Туапсе, Тихорецк (Сочи получает дополнительное финансирование из федерального бюджета как город-курорт). В 2001 г. всем муниципальным образованиям были сохранены нормативы 2000 г., что, по мнению краевых властей, должно стать стимулом для роста налогооблагаемой базы [Новороссийский рабочий 2001].

Еще один шаг навстречу органам местного самоуправления — привлечение Союза российских городов к разработке эффективной системы распределения полномочий и ответственности между муниципальными образованиями и субъектами Федерации. Данная задача была поставлена В.Путиным еще в феврале 2001 г., и Союз российских городов принял активное участие в ее решении, подготовив согласованный пакет предложений. Коротко суть этих предложений можно выразить так: местные власти должны получить реальную возможность управлять подведомственными территориями в интересах жителей и быть уверенными, что принятые в Москве законы будут действительно выполняться. Только тогда мэры городов

смогут наращивать финансовую базу своих муниципалитетов и вкладывать средства городской казны в перспективное развитие.

* * *

Анализ нынешнего состояния МСУ в России позволяет сделать следующий вывод: без законодательного решения вопроса о финансово-экономической базе местного самоуправления политические и экономические конфликты между региональными и местными властями неизбежны. При этом под удар попадают прежде всего города-доноры, с которыми связано будущее российской экономики и которые находятся сейчас в сложнейшем финансовом положении.

Безусловно, многое зависит от работы городских властей, от их предприимчивости, способности максимально использовать имеющиеся возможности, искать новые подходы. Мы знаем немало случаев, когда именно благодаря этим качествам муниципальные власти добивались неплохих результатов. Но, как показывает практика, для успешной жизнедеятельности городов одних усилий местных властей недостаточно. Если изымать все городские доходы и направлять их на поддержку убыточных предприятий и субсидирование дотационных территорий, то у городов-доноров не останется средств для перспективного развития. В результате центры, которые могли бы стать локомотивами экономического роста, будут обречены на прозябание.

Конечно, всегда были, есть и будут периферийные и слаборазвитые территории, которые не могут обойтись без дотаций. Существуют и целые регионы, которые держатся исключительно за счет доходов города-донора (например, Красноярский край). Однако проведение применительно к ним политики выравнивания бюджетной обеспеченности не должно вести к “обескровливанию” города-кормильца.

В предстоящей реформе межбюджетных отношений необходимо уделить ключевое внимание городам-донорам, нужно дать им возможность развиваться и зарабатывать себе на жизнь. Только в этом случае будут созданы реальные экономические основы местного самоуправления и процветания страны в целом.

Архив новостей из Карелии. — <http://reporter.onego.ru/news/21-11-00/>.

Баранова К.К. 2000. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.

Бондаренко А. 2002. Прецедент Титова. — http://ng.ru/regions/2002-02-19/4_titov.html.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (с изменениями от 31 декабря 1999 г., 5 августа, 27 декабря 2000 г.). 2001. М.

Еженедельник. 2000. № 46 (74) ([www/allmedia.ru](http://www.allmedia.ru)).

Инвестиции в экономику России в 2000 г. 2001. — Статистический бюллетень, № 2 (76).

Местное самоуправление и местное сообщество. 2001. — <http://www.megaproject.ru>

Новороссийский рабочий. 21.02.2001. (<http://www.nvrsk.ru/>).

Основные линии противостояния в регионах (По результатам опроса региональной элиты СМИ). 1999. — <http://classic.fom.ru>.

Пресс-центр городской администрации. 2001. — <http://www.bratsk-city.ru>.

Реформа системы управления городской экономикой в 1998-2000 гг. — <http://www.urbanecomomics.ru>.

ТРК “Братск”. 2001. — <http://www.trk.bratsk.ru/news/>.

Яндиев М.И. 1997. Региональные и местные бюджетные системы. М.

Яндиев М. 2000. Государственные и муниципальные финансы. Методическое пособие. М.

Bandt O. de, Mongelli F. P. 2000. Convergence of Fiscal Policies in the Euro Area. P.

Masson P. 2000. Fiscal Policy and Growth in the Context of European Integration. L.

Работа выполнена при поддержке РФФИ (проект № 01 — 06 — 80157)

1 Донорами называются города, которые передают в федеральный и региональный бюджеты больше средств, чем получают из них в виде межбюджетных перечислений. Другими словами, для доноров характерен чистый отток бюджетных средств.

2 Основная цель упомянутого Совета — решение проблем местного самоуправления путем внесения изменений в законодательство РФ.

3 Союз российских городов, созданный около 10 лет назад, включает в себя 97 крупнейших населенных пунктов, большинство которых являются центрами субъектов Федерации и городами-донорами.

4 Приводимые ниже примеры основаны на данных упомянутого опроса ФОМ и, соответственно, описывают ситуацию августа 1999 г. Но хотя непосредственные поводы для конфликтов (и многие конкретные фигуры) изменились, общие тенденции остаются прежними.

5 Мы выводим за рамки анализа Москву и Санкт-Петербург, поскольку они наделены особым статусом.

6 Бюджетный потенциал — объем собираемых на территории субъекта налоговых и неналоговых доходов. Он рассчитывается как сумма условно-собственных доходов субъекта и доходов федерального бюджета, поступающих с территории субъекта (кроме доходов от таможенных пошлин) или, при невозможности обращения к статистике Минфина, как сумма налоговых и неналоговых поступлений на территории субъекта (по данным ГНС).

7 Отметим, что в этом плане даже наиболее благополучные российские города существенно отстают от американских и западноевропейских. Так, ежегодный бюджет Нью-Йорка равен примерно 5 тыс. долл./чел., т.е. в 10 раз превышает московский. Бюджетная обеспеченность жителя Сан-Франциско — примерно 2,5-2,7 тыс. долл.

8 О том, что в этом округе города-доноры, как правило, уступают дотационным по своим бюджетам, говорят, в частности, результаты экспедиции Комиссии по пространственному развитию ПФО, проводившейся в 2001 г. В ходе экспедиции выяснилась еще одна парадоксальная вещь — отсутствие какой-либо корреляции между душевой бюджетной обеспеченностью (с учетом расходов) муниципалитетов и уровнем жизни их населения [см. Местное самоуправление 2001].