

Глава 7. Финансовый федерализм

7.1. Экономические реформы начала 1990-х годов и переход на новые принципы федеративных отношений

Задачи и направления развития федеративных отношений в России в новейший период ее истории – предмет дискуссий, которые к настоящему времени еще не закончены. С одной стороны, процессы децентрализации властных полномочий, активно происходившие в начале 1990-х годов, в большой степени способствовали сохранению социально-экономической и политической стабильности в момент перехода к новым принципам регулирования экономической деятельности. С другой стороны, структура распределения полномочий и предметов ведения между органами власти и управления различных уровней, сложившаяся (во многом стихийно, во многом – под воздействием необходимости решения текущих политических задач) ко второй половине 1990-х годов, оказалась не соответствующей целям и принципам необходимых экономических реформ. В целом можно утверждать, что федеративная реформа начала 1990-х годов, основные итоги которой были закреплены в Конституции 1993 года, осуществлялась без единой концепции структуры Российской Федерации как государства с многоуровневым устройством, места Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в системе распределения налогово-бюджетных полномочий между властями различного уровня.

При создании новой системы федеративных отношений в постсоциалистическом государстве множество проблем было связано не только с формированием независимых субъектов Российской Федерации, но также и с фактическим созданием относительно нового для российского государства института местного самоуправления. Необходимо отметить, что если контуры современной системы отношений на уровне "Федерация – субъекты Федерации", а также возможные перспективы дальнейшего развития этой системы к настоящему времени в основном определились, то дискуссии о месте и роли местного самоуправления в системе органов публичной власти продолжают до сих пор.

При этом необходимо отметить, что современная система представлений о федерализме не предполагает жестких формальных критериев, позволяющих нормативно определить структуру и конкретный перечень полномочий органов власти различных уровней в государстве с федеративным устройством. Федеративный характер государства не предполагает каких-либо формальных принципов распределения полномочий между уровнями государственной власти. Как правило, называются следующие основные характеристики федеративного государства¹:

- существование двух уровней государственной власти, каждый из которых осуществляет свою деятельность непосредственно от имени своих избирателей;

- закрепленная конституционным актом автономия каждого уровня государственной власти в решении вопросов в сфере своей компетенции, также определенной в конституции;

- наличие специального института, обеспечивающего участие субнациональных властей в решении вопросов общенационального характера (как правило, в виде палаты парламента);

- невозможность внесения изменений в конституционный акт без одобрения этих изменений большинством субъектов федерации, а также наличие институтов, в

¹ См. Watts, Ronald L. "Comparing Federal Systems". – McGill-Queen's University Press: Montreal & Kingston, 1999, стр. 7

функции которых входит разрешение споров между уровнями государственной власти, а также решение вопросов по предметам совместного ведения уровней государственной власти.

Нетрудно видеть, что с формальной точки зрения положения российской Конституции 1993 года удовлетворяли практически всем перечисленным критериям. Однако в зависимости от конкретных деталей структура федеративных отношений, в том числе в фискальной сфере, может принимать различные формы. Так, в России отсутствие концепции формирования федерации нового типа в условиях существования политического противостояния между исполнительной и законодательной властью, а также необходимостью существенного сокращения бюджетных расходов привело к созданию такой системы отношений и распределения полномочий, отраженной в Конституции, при которой у федеральных властей оставалась масса возможностей по влиянию на конкретное наполнение полномочий федеральных, региональных и местных властей.

Подобная гибкость федеративной системы имела своим следствием прямо противоположные эффекты. С одной стороны, были созданы неоправданно благоприятные налогово-бюджетные условия для отдельных субъектов Федерации, а, с другой стороны, при отказе от резкого снижения бюджетных расходов существенная часть бюджетных обязательств была переложена на региональные и местные бюджеты. С одной стороны, были созданы основы налоговой системы, состоящей из федеральных, региональных и местных налогов, и, с другой стороны, созданная бюджетная система позволяла осуществлять регулярное перераспределение финансовых потоков между бюджетами различного уровня с помощью нежестких правил распределения налоговых доходов и финансовой помощи. С одной стороны, федеральным законодательством была обеспечена формальная бюджетная независимость субнациональных властей и, с другой стороны, допускались многочисленные нарушения федерального бюджетного и налогового законодательства в отдельных субъектах Федерации, зачастую способные привести к разрушению единого экономического пространства страны.

В итоге, противоречия, заложенные в новом бюджетном устройстве, приводили к отсутствию ответственности субнациональных властей за предоставление населению и бизнесу общественных благ. Во-первых, существенная часть бюджетных обязательств, переданных на субнациональный уровень, была установлена в виде федеральных мандатов, т.е. федеральные власти сохранили за собой полномочия по регулированию количественных характеристик предоставления общественных благ. Во-вторых, отсутствие формальных правил распределения доходов между уровнями бюджетной системы и возможность получения, по договоренности с федеральными властями, дополнительных средств не способствовало созданию жестких бюджетных ограничений и стимулов к повышению эффективности системы предоставления общественных благ на региональном и местном уровне.

Между тем, такое развитие событий было во многом обусловлено реалиями начала 1990-х годов. При анализе сложившейся системы налогово-бюджетных отношений между уровнями государственной власти необходимо понимать, что в течение долгого времени российская бюджетная система входила в состав высокоцентрализованной бюджетной системы Советского Союза, экономика которого предполагала крайне высокую долю перераспределения валового внутреннего продукта через государственный бюджет, что сопровождалось интенсивным межтерриториальным перераспределением бюджетных ресурсов при практически полном отсутствии автономии субнациональных властей (в особенности, входящих в состав РСФСР) как в вопросах налогообложения, так и при регулировании объемов предоставления общественных благ и определения уровня бюджетных расходов.

Соответственно, содержание межбюджетных отношений заключалось в согласовании бюджетов с органами власти вышестоящего уровня с целью их последующего утверждения, что включало в себя как определение объема бюджетных расходов, так и согласование распределения доходов между бюджетами и/или объема получаемых дотаций.

В начале экономических реформ (1991-1993 годы) законодательное регулирование системы отношений между бюджетами различных уровней было крайне неопределенным и большей частью основывалось на решениях Президента, Правительства и Министерства финансов². В условиях тяжелого экономического кризиса, отсутствие федерального регулирования вопросов разграничения полномочий между органами власти различного уровня вместе с декларируемым предоставлением суверенитета российским регионам создавало стимулы к острому противостоянию между федеральным правительством и органами власти регионов, имевших достаточно высокую бюджетную обеспеченность по поводу распределения бюджетных ресурсов. Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 года, также не содержал единых положений, касающихся разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также механизмов реализации этих полномочий.

Более того, сильные в финансовом отношении регионы стремились сократить перечисление налоговых поступлений в федеральный бюджет, что послужило причиной для последовавшей за подписанием федеративного договора практики заключения договоров о разграничении полномочий и предметов ведения с отдельными субъектами Федерации. Некоторые национальные республики (республики Саха, Татарстан, Башкортостан) отказывались перечислять налоги в федеральный бюджет, добиваясь права аккумулировать в собственном бюджете все поступающие с территории региона налоговые доходы или их основную часть. В ряде случаев такие требования региональных властей сводились к борьбе за предоставление им права регулярно перечислять в федеральный бюджет единственный платеж, сумма которого определялась бы на долгосрочной основе в результате переговоров с федеральными властями. В результате подписанные с данными регионами договоры во многих случаях содержали особые условия распределения налоговых доходов и финансирования бюджетных расходов между региональными и федеральными бюджетами, что приводило к усилению неравенства различных субъектов Российской Федерации в налогово-бюджетной сфере.

Таким образом, попытки реализации основных принципов федерализма при построении бюджетной системы столкнулись на практике с серьезными трудностями. На фоне противостояния между федеральными властями и отдельными регионами, власти субъектов Федерации по привычке, унаследованной от советских времен, вели борьбу за перераспределение бюджетных ресурсов в свою пользу. При этом дотационные регионы вели борьбу за перераспределение финансовой помощи, а недотационные – за перераспределение налоговых доходов.

² Принятый в 1991 году закон РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР", декларировав самостоятельность субнациональных бюджетов, не содержал положений, регулирующих распределение расходных и доходных полномочий, а также налоговых и неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Законодательные акты о федеральном (республиканском) бюджете, принимавшиеся в течение 1992 и 1993 годов (закон "О бюджетной системе Российской Федерации на I квартал 1992 года", "О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год", "О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год), предоставляли Правительству достаточно широкие полномочия по распределению налоговых доходов и финансовой помощи между бюджетами различных уровней.

Ограниченность ресурсов федерального бюджета и уже отмеченное отсутствие формализации межбюджетного регулирования приводили к тому, что в 1992 и 1993 годах состав доходов субнациональных бюджетов (нормативы отчисления налоговых доходов и объемы финансовой помощи) фактически определялся федеральными властями на индивидуальной основе для каждого субъекта Федерации.

Снижение налоговых поступлений вместе с фактическим отказом парламента от принятия мер по снижению расходной нагрузки на бюджетную систему привело к тому, что федеральные органы власти начали процесс передачи части расходных полномочий федерального бюджета на региональный уровень (субсидии на продукты питания и другие товары, реализуемые по регулируемым ценам, бесплатный отпуск лекарств отдельным категориям граждан, субсидии на общественный транспорт и коммунальное хозяйство, расходы на социальную защиту населения и некоторые виды капитальных расходов). При этом разрыв между расходными обязательствами и доходными возможностями регионов покрывался, как уже было отмечено выше, путем индивидуальных решений о распределении бюджетных средств из федерального бюджета, а региональные финансовые органы фактически находились в зависимости от двух уровней власти – региональных администраций и федерального Министерства финансов.

На субрегиональном уровне воспроизводились принципы реализации межбюджетных отношений, применяемые во взаимоотношениях между федеральными и региональными властями, с той разницей, что отчисления от налогов, распределяемых на долевой основе между региональными и местными бюджетами, равно как и дотации, поступали на места не из федерального, а из регионального бюджета. Такая схема позволяла в более существенных масштабах перераспределять средства от финансово обеспеченных муниципалитетов к менее обеспеченным, однако в отсутствие законодательно утвержденных правил отношений между региональными и местными бюджетами это снижало заинтересованность местных властей в мобилизации собственных доходов.

Таким образом, система межбюджетных отношений в начале 1990-х годов была крайне противоречивой, а ее структура определялась, главным образом, требованиями политической целесообразности, а также необходимостью сохранения единства государства в период первого этапа экономических реформ.

Конституция 1993 года и усиление позиций федеральных органов власти позволили уже в 1994 году провести первый этап реформы межбюджетных отношений. Новая конституция определила равный статус всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными властями, а политическая ситуация создала возможность для ужесточения бюджетной политики, в том числе и по отношению к субнациональным властям.

Основными результатами этого этапа реформы стало введение единообразия в систему распределения бюджетных ресурсов между федеральными и региональными властями. Это выразилось, во-первых, в попытках установления единых нормативов распределения поступлений налоговых доходов между центром и регионами и, во-вторых, – в формализации процесса распределения федеральной финансовой помощи.

Начиная с 1994 года, законами о федеральном бюджете устанавливались единые нормативы распределения доходов от федеральных налогов между федеральным и региональными бюджетами. Одновременно, в составе федерального бюджета был образован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого должны были распределяться между субъектами Федерации по единой для всех методике, учитывающей как доходный потенциал, так и расходные потребности региональных бюджетов. Фактически на данном этапе были впервые предприняты попытки внедрения принципов фискальной самостоятельности субнациональных властей и

повышения их ответственности за решения в области предоставления общественных благ. С этой целью региональным властям были предоставлены полномочия по введению собственных налогов.

Вместе с тем, не все идеи, направленные на повышение объективности межбюджетных отношений, нашли должное воплощение на практике. В частности, не удалось полностью формализовать и сделать прозрачным процесс распределения федеральной финансовой помощи между региональными бюджетами. Установление единых нормативов распределения доходов от федеральных налогов произошло за счет уступок некоторым национальным республикам (Татарстан, Башкортостан), которые сохранили право на зачисление в собственные бюджеты повышенной доли доходов от некоторых федеральных налогов. Не была решена проблема финансовых отношений между региональными и местными властями, которая заключалась в фактическом отсутствии законодательного регулирования бюджетного статуса органов местного самоуправления. В отсутствие необходимого федерального регулирования основных принципов налогообложения расширение налоговых полномочий субфедеральных властей на практике привело к установлению на региональном уровне многочисленных неэффективных налогов.

Однако главным препятствием для успешного развития федеративных отношений стал фактический отказ от фундаментальной бюджетной реформы. Общий объем расходных обязательств бюджетов всех уровней заведомо превышал доходные возможности бюджетной системы. Существенная часть расходных обязательств существовала в виде нефинансируемых федеральных мандатов, т.е. была возложена федеральными законами на субнациональные бюджеты без определения соответствующих источников финансирования. Такая ситуация, при которой необходимый объем расходов субнациональных бюджетов определялся федеральными властями, приводила к снижению ответственности региональных и местных властей за принимаемые бюджетные решения. В условиях превышения расходных обязательств над доходными возможностями, формализованная методика распределения финансовой помощи не достигала своих целей, т.к. при распределении межбюджетных трансфертов решающую роль для регионов играла возможность согласовать с федеральными властями значения исходных показателей – прежде всего, в области подлежащих финансированию расходных обязательств.

Доходы и расходы субнациональных властей в России

Общая величина и структура доходов и расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в течение последних десяти лет подвергалась различным изменениям в зависимости как от текущей экономической ситуации, так и находясь под воздействием решений, принимаемых федеральными властями в рамках проведения экономических реформ.

Если говорить о доходах региональных бюджетов (см. табл. 7.1), то в период с начала экономических реформ их абсолютная величина не подвергалась существенным колебаниям за исключением 1992 года, когда в условиях начавшейся децентрализации и высокой инфляции величина региональных бюджетных доходов была ниже 13% ВВП, 1993 года, когда уровень доходов консолидированных региональных бюджетов превысил 15% ВВП, а также предкризисного 1997 года, в котором наблюдался максимальный уровень бюджетных доходов субъектов Федерации (свыше 16% ВВП). В остальные периоды величина региональных бюджетных доходов колебалась между 14% и 15% ВВП. Налоговые доходы региональных бюджетов за исключением 1992-1994 гг. колебались между 10% и 12 % ВВП.

В структуре налоговых доходов региональных бюджетов (см. табл. 7.2) в течение 1990-х годов основную долю составляли доходы от трех налогов – налога на прибыль организаций, подоходного налога с физических лиц и налога на добавленную стоимость. При этом зависимость региональных бюджетов от поступлений налога на прибыль постепенно снижалась с доли свыше 40% налоговых доходов в 1992–1993 годах, достигнув минимального значения (15% налоговых доходов) в 1998 году. В последующие три года как

следствие начавшегося экономического роста и увеличения прибыльности предприятий доля поступлений налога на прибыль в налоговых доходах региональных бюджетов возросла до 23% по итогам 2001 года. Однако меры, принятые в рамках налоговой реформы (введение в действие главы 25 Налогового кодекса, предусматривающей среди прочего снижение налоговой ставки, либерализацию предоставления некоторых вычетов из налогооблагаемой базы), привели к снижению значимости этого налога для региональных бюджетов и его доля в их налоговых доходах упала в 2002 – 2003 годах до 17% - 18%. Также наблюдалось снижение зависимости региональных бюджетов от налога на добавленную стоимость, который начиная с 2001 года был полностью исключен из состава доходных источников бюджетов субъектов Федерации.

Следует отметить, что поступления налога на доходы физических лиц (подходного налога), являясь важным источником доходов региональных бюджетов, вплоть до начала налоговой реформы составляли от 15% до 20% налоговых доходов. Однако после введения в действия в 2001 году второй части Налогового кодекса доходы от данного налога заняли лидирующую позицию в структуре налоговых доходов субнациональных властей (свыше 20% налоговых доходов).

В расходах консолидированных региональных бюджетов (см. табл. 7.1) обнаруживается три периода, в течение которых наблюдался их постепенный рост: в 1992 – 1994 годах, когда вследствие децентрализации они возросли с 12,5% до 17% ВВП. Вслед за ужесточением бюджетной политики в 1995 году, когда расходы бюджетов субъектов Федерации сократились до 14,8% ВВП, последовал их рост до 16% ВВП в 1997 году и 15% в 1998 году. Однако финансовый кризис 1998 года привел к сокращению региональных бюджетных расходов в 1999 году до 13,6% ВВП. Впоследствии наблюдался рост этого показателя и его стабилизация в последние годы на уровне 14% – 15% ВВП.

В итоге, к 1998 году в стране сложилась система межбюджетных отношений, формально основанная на закрепленных в Конституции принципах автономии региональных и местных властей в сфере своей компетенции (в том числе по вопросам налоговой и бюджетной политики). Однако на практике эта система, с одной стороны, оставалась чрезвычайно централизованной, что проявлялось в отношениях между федеральными властями и регионами с высокой степенью зависимости от ресурсов федерального бюджета, а с другой стороны, – наблюдалась неоправданно высокая децентрализация полномочий в отношении, прежде всего, субъектов Федерации с высокой бюджетной обеспеченностью.

Такая система уже не воспроизводила принципы отношений, характерные для Советского Союза; однако ее основные свойства не позволяли охарактеризовать ее как эффективную систему фискального федерализма современного типа.

7.2. Реформа бюджетного федерализма: 1998–2002 годы

Серьезные изменения в сфере экономической, финансовой и бюджетной политики, начавшиеся в 1998 году, оказали влияние и на отношения между бюджетами различных уровней. Процесс политического торга и борьба федеральной власти за поддержку со стороны региональных элит привели к тому, что федеральный бюджет расходовал значительные средства как в виде прямых расходов, так и в виде недополученных доходов, на финансирование ограниченной группы субъектов Федерации, зачастую без учета факторов, определяющих их реальную потребность в финансовой поддержке. При этом федеральное Правительство не имело действенных рычагов контроля ни за соответствием выделяемых региональным бюджетам средств реальной потребности в горизонтальном межбюджетном выравнивании, ни за направлениями расходования этих средств на региональном уровне. Одновременно активно продолжался процесс наращивания нефинансируемых федеральных мандатов, что давало основания региональным властям требовать от федерального центра

дополнительного финансирования, которое в большинстве случаев не выделялось или выделялось лишь частично.

Помимо этого, к окончанию первого этапа реформы (1997-1998 годы), в целом основанной на принятии ряда экстренных и очевидных мер, часть из которых не была доведена до их завершения, в органах государственной власти и экспертном сообществе, во-первых, появилась убежденность в необходимости проведения системных реформ в области фискального федерализма и, во-вторых, – сформировался набор представлений о возможных направлениях таких преобразований. Сложность ситуации с реформами в области фискального федерализма, в отличие от, например, налоговой реформы, заключалась в уникальности опыта постсоциалистической трансформации такого крупного федеративного государства, как Российская Федерация.

Произошедший на этом фоне финансовый кризис 1998 года подтолкнул Правительство к поиску путей повышения эффективности межбюджетных отношений.

Преобразования конца 1990-х годов в области межбюджетных отношений были в определенной степени подготовлены еще в 1997 году, с принятием Закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" и созданием в рамках Комиссии по экономической реформе при Правительстве РФ рабочей группы по реформе межбюджетных отношений.

В конце июля 1998 года Правительством РФ была одобрена *Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах*. Она охватывала такие аспекты межбюджетных отношений, как разграничение расходных и налоговых полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней, совершенствование методики формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, а также вопросы инвестиционной поддержки развития территорий.

Реформа, по замыслу, должна была повысить объективность и справедливость межбюджетных отношений, эффективность распределения расходных и налоговых полномочий, налоговых доходов между федеральными, региональными и муниципальными властями. Концепция предполагала отказаться от практики установления на федеральном уровне расходных обязательств субнациональных властей без определения механизма и источников их финансирования, активизировать процессы структурных реформ на региональном и местном уровнях.

Поясним, что со времени создания Фонда финансовой поддержки регионов методика распределения соответствующих трансфертов формально предполагала распределение средств пропорционально разрыву между потенциальными налоговыми доходами региональных бюджетов и необходимыми расходами. При этом, как уже упоминалось выше, по причине отсутствия единых и формализованных правил расчета этих показателей, их значения утверждались путем согласования между федеральными и региональными властями. В дополнение к этому, объемы финансовой помощи (в виде долей регионов в общем объеме ФФРП, который определялся как часть налоговых доходов федерального бюджета), рассчитанные в соответствии с методикой Министерством финансов при подготовке проекта закона о федеральном бюджете на очередной год, могли быть изменены в ходе обсуждения проекта закона о федеральном бюджете в Государственной Думе. Все это существенно снижало объективность процесса распределения трансфертов из ФФРП.

Помимо несовершенной методики распределения средств ФФРП, способы распределения дополнительной финансовой помощи, доля которой в общем объеме передаваемых регионам средств оставалась значительной вплоть до 1999 года (см. табл. 7.3), были непосредственно направлены на компенсацию прогнозируемых либо фактических разрывов между доходами и расходами региональных бюджетов. К 1998

году продолжение такой политики выделения финансовой помощи фактически означало (в условиях невыполнения законов о федеральном бюджете по доходам и по расходам) произвольное распределение средств в зависимости от решений Министерства финансов и лоббистских возможностей отдельных региональных лидеров.

Первые законодательные меры по совершенствованию межбюджетных отношений были приняты уже при подготовке проекта закона о федеральном бюджете на 1999 год. Эти меры заключались, прежде всего, в попытках перехода к новой методике распределения средств ФФПР, а также в перераспределении налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами (в 1999 году начался процесс перераспределения доходов от налога на добавленную стоимость в сторону федерального бюджета, куда начиная с 1 апреля указанного года зачислялось 85% соответствующих налоговых доходов, на 10 процентных пунктов больше, чем до этого).

Новая методика распределения трансфертов (дотаций на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности) была основана на принципиально новом подходе – выравнивании налогового потенциала субъектов Федерации с учетом их расходных потребностей. По своему замыслу, новая методика предусматривала выделение основной части трансфертов пропорционально отклонению среднестатистического налогового потенциала субъектов Федерации от среднего по стране уровня с учетом показателя межрегиональной дифференциации объема и стоимости расходов на предоставление региональных общественных благ по Российской Федерации в целом. При этом новый подход подразумевал отказ от согласования с регионами исходных данных о доходах и расходах региональных бюджетов, беря за основу при расчетах данные открытой статистической отчетности Госкомстата, Министерства по налогам и сборам, Министерства финансов, других ведомств.

В отсутствие политических условий для сокращения нефинансируемых федеральных мандатов, было найдено решение проблемы согласования абсолютных значений прогнозируемых расходов и доходов региональных бюджетов на очередной год (напомним, именно эта проблема не позволила эффективно функционировать механизму распределения трансфертов, введенному в 1994 году). Было решено, что определение суммы трансферта регионам должно основываться на относительных показателях соотношения расходных потребностей, стоимости предоставления общественных благ, а также налогового потенциала. Другими словами, новая методика предполагала, что выделение федеральных бюджетных ресурсов должно производиться не для покрытия потребности в дополнительных доходах, рассчитанной в абсолютных показателях, а пропорционально некоторой расчетной величине, характеризующей интенсивность потребности в финансовой помощи по отношению к среднему по стране показателю.

Для этих целей в процесс расчета финансовой помощи были введены такие понятия, как:

- *«индекс бюджетных расходов»*, отражающий межрегиональную дифференциацию стоимости и объема предоставляемых бюджетных услуг на основании косвенных факторов, определяющих потребности в предоставлении тех или иных видов общественных благ в различных регионах, связанные с межрегиональными различиями в возрастной структуре населения, а также в географических, климатических и других условиях;

- *"индекс налогового потенциала"*, отражающий межрегиональное соотношение потенциальных налоговых доходов регионального бюджета с учетом отраслевой структуры производимой в регионе добавленной стоимости при условии применения среднего по стране уровня налоговой нагрузки (эффективной налоговой ставки).

Экономические особенности российской системы межбюджетного выравнивания

В Институте экономики переходного периода было проведено исследование механизма распределения федеральной финансовой помощи регионам и анализ влияния действующих механизмов на фискальное поведение региональных властей³.

Результаты эконометрических оценок модели распределения финансовой помощи для 1995-2001 гг. показали, что эта модель удовлетворительно описывает фактические объемы финансовой помощи, выделявшейся российским регионам. И говорят в пользу гипотезы о том, что в России эти принципы в целом соответствуют известной в мировой науке модели распределения федеральным центром финансовой помощи между регионами на основе критерия выравнивания, близкого по содержанию к роулсианскому.⁴ При этом необходимо отметить, что предпосылка о применении данного критерия к регионам, а не административно-территориальным образованиям отличается определенной долей условности.

Федеральные власти при определении объемов финансовой помощи регионам основываются на двух группах показателей: а) фактические доходы и расходы регионального бюджета в предыдущих периодах и б) нормативные (потенциальные) значения бюджетных доходов и расходов в различные годы (соответствующие оценки были рассчитаны по специально разработанной нами методике). Результаты моделирования привели к выводу о том, что перечисленные показатели, взятые в уравнениях с лагом, объясняют 70-80% дисперсии величины трансферта из ФФПР и гораздо хуже описывают распределение прочих видов финансовой помощи. Так же был получен результат, согласно которому дополнительные к трансфертам из ФФПР виды федеральной финансовой помощи распределяются на основании менее объективных критериев (показателей фактических доходов и расходов региональных бюджетов), чем средства ФФПР.

Таким образом, даже в последние годы, которые можно охарактеризовать повышением объективности методики выделения трансфертов регионам, существенная часть финансовой помощи остается необъясненной (включается в ошибку). Частично это можно объяснить индивидуальным подходом к каждому региону и его проблемам при выделении дополнительных финансовых ресурсов. Примерами могут служить политические аргументы региональных властей, влияющие на решение федеральных властей при выделении дополнительной финансовой помощи, влияние региональных властей на исходные показатели для расчета трансферта и др. Одновременно следует отметить, что в последние годы вес, придаваемый федеральными властями при расчете финансовой помощи объективным показателям (т.е. показателям налогового потенциала и расходных потребностей), увеличивался, т.е. декларируемый процесс объективизации механизма распределения федеральной финансовой поддержки находил свое отражение на практике.

В Институте экономики переходного периода был осуществлен также анализ российской системы межбюджетных отношений с точки зрения эффекта, оказываемого механизмами межбюджетного перераспределения ресурсов, на конечное распределение доходов между субъектами Российской Федерации⁵. В частности, проверялись гипотезы о

³ См. Кадочников П., С. Синельников-Мурылёв, И. Трунин. Система федеральной финансовой поддержки регионов в России и ее влияние на налоговую и бюджетную политику субъектов Федерации. – М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2002; Кадочников П., С. Синельников-Мурылёв, И. Трунин. Проблемы моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей // *Вопросы экономики*. – №5, 2002, стр. 103 – 125; Кадочников П., С. Синельников-Мурылёв, И. Трунин, Система федеральной финансовой помощи субъектам РФ и фискальное поведение региональных властей в 1994 – 2000 годах // *Вопросы экономики*. – №8, 2002, стр. 31 – 50; Синельников-Мурылев С.Г., Кадочников П.А., Четвериков. Межбюджетные трансферты и фискальное поведение российских региональных властей / Экономика переходного периода. Сб. избр. работ, 2003.

⁴ Роулсианский критерий справедливости (в отличие от эгалитаристского, утилитаристского и др.) заключается в том, что наиболее справедливое распределение максимизирует полезность (улучшает положение) наименее обеспеченных членов общества. Сформулирован Дж.Роулсом в книге: Rawls J., A theory of Justice. – N.-Y.: Oxford University Press, 1971.

⁵ См. Кадочников П.А., Синельников-Мурылев С.Г., Трунин И.В., Четвериков С.Н. Перераспределение и стабилизация региональных доходов в рамках системы межбюджетных отношений в России / Экономика переходного периода. Сб. избр. работ, 2003.

прогрессивном характере перераспределения валового регионального дохода и бюджетных доходов регионов с помощью системы межбюджетного регулирования, а также гипотезы о стабилизационном эффекте системы распределения финансовой помощи и налоговых доходов по отношению к региональному доходу (наличие свойств прогрессивности фискального инструмента по отношению к какому-либо экономическому или финансовому показателю означает, что использование данного фискального инструмента способствует снижению степени неравенства, измеряемого данным показателем). Анализ стабилизационных свойств фискальных инструментов означает анализ того факта, влечет ли за собой снижение валового регионального дохода или собственных доходов региональных бюджетов рост объемов направляемой в регион федеральной финансовой помощи и/или снижение размера налоговых доходов, отчисляемых в федеральный бюджет. При отсутствии стабилизационных свойств федеральной фискальной системы может наблюдаться дестабилизация – уменьшение доходов региона сопровождается снижением объема федеральной финансовой помощи и увеличением налоговых доходов федерального бюджета, собираемых на территории региона.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что набор фискальных инструментов, используемых федеральными властями, или федеральный нетто-налог (разница между налоговыми доходами федерального бюджета, полученными на территории региона, и федеральной финансовой помощью региону), обладает свойствами прогрессивности как по отношению к перераспределению регионального валового дохода, так и доходов региональных бюджетов. Причем наблюдался рост степени прогрессивности этой системы в последние годы – период активных реформ в сфере фискального федерализма. Так, ставка федерального нетто-налога, характеризующего прогрессивность перераспределения, по отношению к ВРП в период с 1998 по 2001 год удвоилась. Также в последние годы наблюдался устойчивый стабилизационный эффект федеральной фискальной системы по отношению к региональным бюджетным доходам.

Надо признать, что Правительству удалось найти эффективную форму взаимодействия с представителями законодательной власти и органов власти регионов, в отсутствие которой проведение рассматриваемой реформы было бы невозможным или проходило бы крайне тяжело. Проблема изменения рассчитанных в соответствии с декларируемыми принципами сумм финансовой помощи при рассмотрении законопроекта о федеральном бюджете в парламенте (что не запрещено действующим законодательством) была решена путем создания постоянно действующей рабочей группы, состоящей из заинтересованных представителей Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства, Администрации Президента РФ, различных министерств и ведомств. После одобрения соответствующих решений на уровне рабочей группы, предложения Министерства финансов в Федеральном Собрании утверждаются с меньшими спорами и без внесения существенных изменений.

Вступление в действие, начиная с 1 января 2000 года, Бюджетного кодекса Российской Федерации привело к некоторому упорядочению массива федерального бюджетного законодательства, однако новый законодательный акт не привел к принципиальным изменениям в регулировании межбюджетных отношений. Так, в момент своего вступления в силу Бюджетный кодекс не содержал пропорций распределения налоговых доходов между органами власти различных уровней (они по-прежнему утверждались различными законодательными актами, среди которых необходимо назвать законы о федеральном бюджете на очередной год, законы об отдельных налогах, прочие законы), в Кодексе не были также закреплены принципы взаимоотношений между различными уровнями государственной власти по поводу финансирования передаваемых полномочий, распределения финансовой помощи, по прочим существенным составляющим системы налогово-бюджетного федерализма.

Глава 16 Бюджетного кодекса "Межбюджетные отношения" практически полностью была посвящена такому аспекту межбюджетных отношений, как финансовая помощь нижестоящим уровням бюджетной системы, а также определению общих принципов взаимоотношений между бюджетами различных уровней. При этом в Бюджетном кодексе, как и в ранее действовавшем бюджетном законодательстве, не

содержалось прозрачных механизмов, определяющих порядок взаимодействия органов власти и управления различных уровней между собой по поводу финансирования расходных обязательств. Глава "Межбюджетные отношения" не содержала положений, определяющих принципы распределения межбюджетных трансфертов, основывающиеся на формальных и прозрачных критериях межбюджетного выравнивания либо критериях потребности в средствах, как это было предусмотрено Концепцией совершенствования межбюджетных отношений. Статья 135, устанавливающая общие принципы распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, так и не была введена в действие, т.к. предполагала определение объемов финансовой помощи на основании нормативов финансовых затрат и выполнения минимальных государственных социальных стандартов. Вместо этого законом о введении в действие Бюджетного кодекса было установлено, что порядок предоставления и расчета указанных дотаций определяются законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Такая ситуация была обусловлена различными причинами. Во-первых, на момент рассмотрения Бюджетного кодекса в Государственной думе (1997-1998 годы) не существовало единой концепции реформ в области бюджетного федерализма, которая могла бы быть предложена в виде законопроекта. Во-вторых, радикальное реформирование межбюджетных отношений путем внесения поправок в Бюджетный кодекс в год, предшествующий введению Бюджетного кодекса в действие, подразумевающее отказ от нефинансируемых мандатов, долгосрочное распределение налоговых доходов, формализацию распределения межбюджетных трансфертов было нецелесообразно как по причинам политического характера (предвыборный период), так и по прочим причинам, среди которых можно назвать предстоящую налоговую реформу, которая сама по себе должна была стать серьезным этапом повышения эффективности межбюджетных отношений.

Изменение политической ситуации в 2000 году позволило начать урегулирование проблемы различий бюджетного статуса субъектов Федерации. Как уже упоминалось выше, по ряду причин в начале 1990-х годов были заключены договоры о разграничении предметов ведения между федеральными властями и субъектами Федерации, которые в некоторых случаях предусматривали особые условия распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами, причем к 1999-2000 годам эти условия входили в противоречие с принципами распределения доходов, установленных федеральным бюджетным и налоговым законодательством.

**Индивидуальные соглашения с субъектами Федерации как отличительная черта
российского фискального федерализма 1990-х годов**

Существующие на практике особенности статуса ряда субъектов Федерации как участников межбюджетных отношений возникли в результате заключения индивидуальных двусторонних соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти этих субъектов. Проведенный нами анализ законодательства показал, что договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации были заключены с 40 субъектами Федерации, в 14 субъектах РФ приняты решения о подготовке таких договоров, с 25 субъектами договоры не заключены, решения об их разработке не принято.

По самому своему определению, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ и соглашения о разграничении полномочий по предметам совместного ведения между органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ, являющиеся частью договоров, призваны конкретизировать предметы совместного ведения, установленные статьей 72 Конституции РФ. Анализ текстов соответствующих договоров и соглашений, заключенных

федеральными органами государственной власти с 40 субъектами РФ, позволяет условно разделить их нормы на три категории:

1) положения, которые конкретизируют определенные Конституцией и федеральным законодательством предметы совместного ведения центра и субъектов федерации, связанные с природно-географическими, социально-экономическими и другими особенностями регионов РФ.

2) положения, которые являются фактически беспредметными, так как повторяют нормы федерального законодательства, либо прямо вытекают из норм федерального законодательства, либо являются чисто декларативными.

3) положения, которые противоречат нормам федерального законодательства, относя к предметам совместного ведения полномочия, находящиеся в ведении федерального центра, либо относя к компетенции субъекта РФ предметы совместного ведения.

Среди соглашений, которые выполнялись на практике и создавали условия взаимоотношений отдельных субъектов Федерации с федеральными властями, в наибольшей степени отличающиеся от общего порядка, следует выделить соглашения с Республикой Башкортостан, Республикой Татарстан и Республикой Саха (Якутия), заключенные в 1994 – 1995 гг.

Так, Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Башкортостан о бюджетных взаимоотношениях в 1994 – 1995 годах было установлено, что Правительство Республики Башкортостан производит взносы в федеральный бюджет, исходя из следующих нормативов:

- по налогу на прибыль в размере 13 процентов;
- по налогу на добавленную стоимость в размере 75 процентов, за исключением налога на добавленную стоимость на импортные товары, а также драгоценные металлы и драгоценные камни, сдаваемые в Государственный фонд и отпускаемые из него;
- по доходам от внешнеэкономической деятельности в размере 100 процентов за вычетом расходов, произведенных Республикой Башкортостан на выкуп валюты по региональным квотам.

В целях финансового обеспечения реализации на территории Республики Башкортостан экологических программ, было определено оставлять в бюджете Республики Башкортостан подлежащие перечислению в федеральный бюджет акцизы на спирт, водку и ликеро-водочные изделия, акцизы на нефть и газ, плату за землю, социальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства в объемах, необходимых для финансирования согласованных федеральных программ.

Согласно статье 3 Правительство Башкортостана перечисляло в 1994 году задолженность Российской Федерации по причитавшимся за 1993 – 1994 годы федеральным налогам (за вычетом расходов, профинансированных из бюджета Башкортостана на содержание учреждений федерального подчинения), а Правительство РФ возобновляло выделение из федерального бюджета централизованных кредитных ресурсов в целях финансирования и кредитования объектов, учреждений и организаций Республики Башкортостан, участвовавших в осуществлении федеральных программ на ее территории.

Протоколом уточнения взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетом Республики Башкортостан на 1994 год было установлено, что на период перехода к полному исполнению вышеназванного соглашения о бюджетных взаимоотношениях в 1994 – 1995 годах Республика Башкортостан производит взносы налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет, исходя из нормативов 50 процентов.

Соглашением между Правительствами Российской Федерации и Республики Татарстан о бюджетных взаимоотношениях между Российской Федерацией и Республикой Татарстан, подписанным 15 февраля 1994 г., со сроком действия 5 лет, было установлено, что Республика Татарстан производит взносы платежей в республиканский бюджет Российской Федерации, исходя из следующих нормативов:

- налога на прибыль по нормативу 13 процентов;
- подоходного налога с физических лиц по нормативу 1 процент;
- налога на добавленную стоимость по нормативу, определяемому в ежегодных соглашениях между министерствами финансов Российской Федерации и Республики Татарстан.

Также было разрешено оставлять в бюджете республики Татарстан акцизы на спирт, водку и ликеро-водочные изделия, акцизы на нефть и газ, плату за землю, доходы от

приватизации, специальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства.

С Республикой Саха (Якутия) 28 июня 1995 г. было подписано индивидуальное соглашение по распределению налоговых поступлений в федеральный и региональный бюджеты. Кроме того, финансирование федеральных расходов на территории Якутии производилось за счет удерживаемой ею части суммы собираемых на ее территории федеральных налогов.

Вслед за Татарстаном, Башкортостаном и Якутией ряд других субъектов Федерации пытались заключить подобные индивидуальные соглашения. Городу Санкт-Петербургу, Свердловской области и Краснодарскому краю удалось подписать соглашения, предоставляющие привилегии, сравнимые с полученными Татарстаном, Башкортостаном и Якутией. Например, по соглашению с Санкт-Петербургом в его бюджете оставались не менее 70 процентов налогов и 100 процентов платежей во внебюджетные фонды социального страхования. Более того, Санкт-Петербургу разрешалось вводить собственные налоги.

Некоторых, хотя и менее значительных, успехов в деле подписания индивидуальных соглашений добились также Удмуртская Республика (17.10.1995), Свердловская область (12.01.1996), Краснодарский край (30.01.1996), Республика Коми (20.03.1996), Хабаровский край (24.04.1996), Иркутская область (27.05.1996), Нижегородская область (08.06.1996), Ростовская область (29.05.1996), Вологодская область (02.07.1997), Мурманская область (30.10.1997), Ярославская область (30.10.1997), Челябинская область (04.07.1997). Однако за исключением случаев с Татарстаном, Башкортостаном и Якутией, преимущества, установленные индивидуальными соглашениями, на практике реализованы не были.

Предусматривавшиеся рядом соглашений финансирование федеральных расходов на территории субъекта РФ Федеральным казначейством за счет поступлений от собираемых на территории данного субъекта федеральных налогов; финансирование региональных программ за счет федерального бюджета; полномочия в отношении поступлений и расходов территориальных отделений государственных внебюджетных фондов и, в некоторых случаях, согласование назначения их руководителей были в определенной степени реализованы, но применяются единообразно ко всем субъектам РФ, подписывали ли они или нет такие индивидуальные двусторонние соглашения.⁶

В последние годы, однако, происходит все большее выравнивание бюджетного статуса субъектов Федерации. Так, в соответствии с Соглашением между Правительством РФ и Республикой Башкортостан о мерах по оздоровлению государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи бюджету Республики Башкортостан, стороны исходили, в частности, из целесообразности осуществления в 2000 г. совместных действий по приведению с 1 июля 2000 г. взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетом Республики Башкортостан в соответствие с действующим законодательством РФ. Протоколом рассмотрения вопросов урегулирования межбюджетных взаимоотношений между бюджетом Российской Федерации и бюджетом Республики Башкортостан у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – министра финансов Российской Федерации А.Л.Кудрина были приняты решения, заключающиеся в обеспечении с 1 июля 2003 года зачисления налогов и доходов в федеральный бюджет в соответствии со статьей 10 ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год». При этом Министерство финансов РФ при внесении проектов федерального бюджета на соответствующий финансовый год предусмотрело компенсацию выпадающих доходов Республике Башкортостан из федерального бюджета с последующим поэтапным равномерным снижением объема компенсаций в течение трех лет и их прекращением с 1 января 2004 года.

Соглашение между Правительствами Российской Федерации и Республики Татарстан о бюджетных взаимоотношениях от 15.02.1994 в соответствии с Протоколом, подписанным 17 марта 1999 года, считается пролонгированным на следующий пятилетний срок и продолжает действовать.

Что касается Республики Саха (Якутия), то сроки действия соглашений с ней истекли и пролонгация этих соглашений не состоялась.

В настоящее время в целом отношения в области распределения налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами республик Татарстан и Башкортостан приведены в соответствие с порядком, применяемым по действующему законодательству для всех субъектов Федерации. Однако переход на общий порядок осуществления

⁶ OECD Economic Surveys. Russian Federation. March 2000. P.122 – 123. (citing Agreements (soglasheniia) OECD analysis on the basis of Ministry of Finance information)

взаимоотношений был компенсирован определенным образом. В частности, в федеральном бюджете предусмотрено финансирование федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года».

Вследствие принятия в 1999 году федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» №119-ФЗ проблема противоречия федеральному законодательству отдельных положений договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ во многом утратила актуальность. Согласно п.1 ст. 3 данного Закона «федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, договоры, соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией РФ предметы ведения РФ, предметы совместного ведения». При этом согласно ст. 32 этого Закона «договоры и соглашения, действовавшие на территории Российской Федерации до его вступления в силу, подлежат приведению в соответствие с данным Федеральным законом в течение трех лет со дня его вступления в силу» (п. 2). Указанный трехлетний срок истек в 2002 г., при этом федеральные власти не предприняли действий по изменению условий заключенных договоров и соглашений, поэтому указанные положения договоров и соглашений перестали действовать автоматически.

Однако по отношению к некоторым субъектам Федерации были предприняты меры, направленные на компенсацию потерь от прекращения действия договоров о разграничении полномочий и предметов ведения. В частности, наиболее благоприятные по отношению к региональным бюджетам условия содержались в бюджетных соглашениях к договорам с республиками Татарстан и Башкортостан – регионами, от которых в начале 1990-х годов исходила основная угроза целостности Российской Федерации. Для компенсации потерь доходов бюджетами указанных регионов начиная с 2001 года из федерального бюджета выделяются значительные суммы в виде федеральных целевых программ развития регионов (например, законом о федеральном бюджете на 2003 года предусмотрено выделение данным регионам суммы около 20 млрд. руб.).

Летом 2003 года в рамках реформы разграничения полномочий и предметов ведения (подробнее см. ниже) был одобрен Государственной Думой и подписан Президентом федеральный закон от №95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Данный закон предусматривает введение нового порядка заключения договоров о разграничения полномочий и предметов ведения. В частности, статьей 26.7 новой редакции закона "Об общих принципах..." установлено, что договоры между федеральными и региональными властями о разграничении полномочий, устанавливающие принципы разграничения полномочий, отличающиеся от принципов разграничения, установленных федеральным законодательством, могут быть заключены только в тех случаях, в которых необходимость заключения таких договоров обусловлена экономическими и географическими особенностями субъекта Федерации. При этом обязательным условием для вступления в силу договора о разграничении полномочий является его утверждение в виде федерального закона, а срок действия такого договора не может превышать десяти лет.

Из сказанного видно, что новая схема заключения договоров о разграничении полномочий регламентирована в значительно большей степени, чем это было в период до введения в действие рассматриваемого закона. По причине того, что в процессе

подготовки договора законом предусмотрено обязательное участие законодательного органа субъекта Федерации, а также его утверждение палатами Федерального собрания, процедура введения в действия данного договора является чрезвычайно сложной, и для ее успешного завершения необходим политический консенсус в отношении необходимости такого договора.

Необходимо отметить, что статья 5 указанного закона предусматривает, что договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными властями, действующие на день вступления в силу закона, подлежат утверждению федеральным законом в течение двух лет со дня вступления закона в силу. При этом указанные договоры и соглашения, не утвержденные в рассмотренном порядке, прекращают свое действие. Таким образом, с учетом наблюдающихся тенденций, связанных с нежеланием федеральных властей идти на предоставление особых условий в области разграничения полномочий отдельным субъектам Федерации, наиболее вероятным представляется полное прекращение действия всех заключенных ранее договоров о разграничении полномочий в течение ближайших двух лет.

Помимо снижения степени неравенства субъектов Российской Федерации в бюджетной сфере, связанной с наличием договоров о разграничении полномочий и предметов ведения, в течение рассматриваемого периода (второго этапа реформы межбюджетных отношений) продолжалось совершенствование принципов распределения трансфертов из ФФПР. В 2000 году впервые суммы трансфертов были рассчитаны полностью на основании новой методики, с минимальным воздействием различных переходных положений, учитывающих выплату финансовой помощи и прочие показатели за предыдущие годы. Начиная с 2001 года, вместе с вступлением в силу главы 21 Налогового кодекса был осуществлен переход на полное зачисление поступлений НДС в федеральный бюджет.

Важным событием второго этапа реформы межбюджетных отношений стала предпринятая в законе о федеральном бюджете на 2001 год попытка решения проблемы нефинансируемых федеральных мандатов – был создан Фонд компенсаций, субвенции и субсидии из которого первоначально направлялись на финансирование расходов региональных бюджетов на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, а также связанных с предоставлением льгот, предусмотренных федеральным законом "О государственной поддержке инвалидов в Российской Федерации". Поводом для создания Фонда компенсаций стала централизация доходов от налога на добавленную стоимость в федеральном бюджете (в 1999-2000 годах в федеральный бюджет поступало 85% налога на добавленную стоимость, собираемого на территории каждого субъекта Федерации).

Выбор указанных двух видов федеральных мандатов (первоначально планировалось включить в этот перечень также расходы бюджетов субъектов Федерации на реализацию закона "О ветеранах") был обусловлен двумя причинами: во-первых, федеральное законодательство прямо предписывает осуществлять финансирование перечисленных пособий и льгот, не позволяя региональным властям накапливать задолженность по данным видам бюджетных расходов (в регионах, накапливающих задолженность по детским пособиям, судебные иски получателей пособий к региональным властям всегда удовлетворялись), во-вторых, расходы на финансирование данных пособий и льгот составляют основную часть предписанных федеральным законодательством прямых расходов бюджетов субъектов Федерации на реализацию федеральных мандатов.

В 2002 году политика перевода федеральных мандатов на финансирование через целевую финансовую помощь из Фонда компенсаций продолжилась. Начиная с этого года, из Фонда компенсаций выделяются субвенции на реализацию Закона Российской

Федерации "О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы" и Федерального закона "О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы", субсидии на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и услуг связи военнослужащим, сотрудникам милиции, органов внутренних дел, налоговой полиции, должностным лицам таможенных органов, субсидии на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, услуг связи, проезда на общественном транспорте городского и пригородного сообщения гражданам, подвергшимся радиационному воздействию Чернобыльской АЭС, аварии на ПО "Маяк" и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, а также субвенции на реализацию Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий". Однако как и в 2001 году 88% средств Фонда составляли субсидии и субвенции на реализацию закона "О социальной защите инвалидов..." и финансирование детских пособий.

В 2003 году федеральные власти отказались от финансирования с помощью субсидий из указанного Фонда затрат консолидированных бюджетов субъектов Федерации на предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и услуг связи военнослужащим, сотрудникам милиции, органов внутренних дел, налоговой полиции, должностным лицам таможенных органов. Вместо этой статьи методика распределения средств ФК на 2003 год предусматривает выделение субсидий на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг». При этом, исходя из материалов к расчету объемов субсидий, можно сделать вывод о том, что данные субсидии направляются исключительно на возмещение льгот по жилищно-коммунальным услугам, предоставляемым инвалидам.

Следует пояснить, что средства Фонда компенсаций распределяются между бюджетами субъектов Федерации в виде двух типов финансовой помощи – субвенций (в виде субвенций выделяются средства на выплату пособий гражданам, имеющих детей) и субсидий (в виде субсидий выделяются средства на реализацию федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"). Принципиальное отличие между этими двумя видами целевой финансовой помощи состоит в механизме использования полученных средств бюджетами субъектов Федерации: в соответствии с Бюджетным кодексом субвенциями являются бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов, а субсидиями – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. Другими словами, субъекты Федерации полностью направляют средства Фонда компенсаций на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, в базовом объеме, используют собственные средства лишь для повышения сумм пособий выше базового уровня. Средства же, распределяемые в виде субсидий Фонда компенсаций, направляются получателями на софинансирование собственных бюджетных расходов на реализацию закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"; при этом источником финансирования таких расходов являются не только средства Фонда компенсаций. Таким образом, с помощью средств Фонда компенсаций бюджетам субъектов Федерации полностью компенсируются их затраты на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, и частично – расходы на реализацию федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации".

Вместе с тем, несмотря на внедрение Фонда компенсаций, в настоящее время нельзя говорить о полном решении проблемы нефинансируемых федеральных мандатов. Строго говоря, принцип полного финансирования расходов региональных и местных бюджетов, вызванных решениями федеральных властей, начал соблюдаться только в отношении одного федерального мандата – пособий гражданам, имеющим детей. Все остальные расходы, даже заявленные к финансированию с помощью средств Фонда компенсаций, подлежат финансированию с помощью субсидий, т.е. расходы на реализацию соответствующих федеральных законов покрываются не полностью. При этом остается неурегулированным вопрос с одним из крупнейших федеральных расходных мандатов – единой тарифной сеткой оплаты труда работников бюджетной сферы. Передача ресурсов региональным бюджетам на финансирование регулярно индексируемых зарплат работникам бюджетной сферы производится до сих пор на основании дискреционных решений Министерства финансов и Правительства, зачастую в виде бюджетных ссуд и/или их пролонгации.

С одной стороны, как уже говорилось выше, такое положение дел недопустимо в государстве, законодательство которого декларирует бюджетную независимость субнациональных бюджетов. С другой стороны, описанная ситуация имеет ряд объективных причин для своего возникновения. Во-первых, принятие федеральными властями на себя обязательств по финансированию всех установленных законодательством федеральных расходных мандатов потребует выделения на эти цели значительного объема расходов (для справки: общий объем нефинансируемых мандатов оценивается в настоящее время в более чем 15% ВВП⁷, общий объем финансовой помощи региональным бюджетам по итогам 2002 года по данным Министерства финансов составил около 340 млрд. руб.), что превышает возможности федерального бюджета даже при существенной централизации налоговых доходов. Во-вторых, в настоящее время не существует механизмов оценки и финансирования расходных мандатов. Очевидно, что в случае принятия на себя федеральным бюджетом обязательств по финансированию расходных мандатов необходимо внедрить систему оценки необходимых расходов субнациональных бюджетов по финансированию расходных мандатов, проверки целевого характера выделяемых средств (существующая система финансирования транспортных и коммунальных льгот затрудняет обособление расходов на финансирование социальных льгот), в целом определить принципы взаимоотношений бюджетов различного уровня по исполнению обязательств в рамках расходных мандатов. При этом тотальная отмена расходных мандатов не представляется целесообразной.

Поэтому решение проблемы нефинансируемых мандатов должно представлять собой комплекс мер, направленных не только и не столько на финансирование принятых Правительством на себя обязательств. Необходимо, чтобы внедрению принципа финансирования расходных мандатов предшествовала как реструктуризация системы социальных льгот и реформирование механизмов их предоставления, так и создание нормативно-правовой базы, регламентирующей бюджетные отношения между органами власти различного уровня. Как показано ниже, первая попытка решить данную проблему была предпринята в 2003 году при подготовке проектов законодательных актов в рамках реформы системы разграничения полномочий.

Если говорить об общей оценке системы распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации в том виде, в котором она сложилась к 2003 году, то следует отметить, что проведенные реформы не привели к принципиальному изменению системы распределения финансовых ресурсов, хотя и создали для этого

⁷ См. *Анализ уровня жизни и дифференциации доходов в регионах России при разработке адресных программ социальной помощи населению*. – М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001 г.

необходимые предпосылки. Наиболее формализованная часть финансовой помощи – дотации из Федерального фонда поддержки регионов – по-прежнему остается не единственным каналом предоставления нецелевой (выравнивающей) финансовой поддержки российским регионам со стороны федерального центра. Помимо средств ФФПР на цели финансирования текущих расходов субфедеральных бюджетов направляются также прочие дотации, средства, передаваемые в рамках осуществления взаимных расчетов, федеральные бюджетные ссуды (которые формально носят возвратный характер, однако законодательством не установлены ограничения на период пролонгации таких ссуд). Формализация и объективизация процессов распределения основных видов федеральной финансовой поддержки регионов должна происходить одновременно с сокращением сумм, перераспределяемых через неформализуемые каналы. Причем, если сразу после финансового кризиса 1998 года доля средств, распределяемых на формализованной основе, резко снизилась, то начиная с 2001 года наблюдается постепенный рост этого показателя. (см. табл. 7.3, где приведены данные о величине отдельных видов федеральной финансовой помощи субъектам РФ в 1992-2003 гг.).

Таблица 7.1.

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 1992-2003 годах (%ВВП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Итого доходов	12,98%	15,07%	14,22%	14,84%	14,74%	16,05%	14,82%	13,62%	14,42%	14,30%	14,91%	14,63%
<i>Налоговые доходы</i>	12,40%	14,27%	13,06%	11,90%	11,56%	12,72%	11,48%	10,37%	10,16%	9,64%	10,05%	9,95%
в том числе												
Налог на прибыль организаций	5,15%	6,96%	5,03%	4,78%	2,92%	2,67%	2,29%	2,92%	3,03%	3,32%	2,66%	2,72%
Подоходный налог с физических лиц	2,39%	2,70%	2,76%	2,09%	2,34%	2,84%	2,65%	2,04%	2,02%	2,80%	3,27%	3,27%
Налог на добавленную стоимость	2,78%	2,48%	2,16%	1,55%	1,91%	2,08%	1,93%	1,38%	1,17%	0,02%	0,00%	0,00%
Налог с продаж							0,03%	0,41%	0,47%	0,50%	0,46%	0,44%
Акцизы	0,61%	0,54%	0,47%	0,41%	0,37%	0,48%	0,57%	0,51%	0,48%	0,44%	0,45%	0,65%
Платежи за пользование природными ресурсами (кроме налогов на землю)	0,58%	0,37%	0,32%	0,58%	0,77%	1,11%	0,71%	0,72%	0,81%	0,88%	1,06%	0,92%
Налог на имущество организаций	0,30%	0,34%	0,77%	0,99%	1,66%	1,81%	1,73%	1,09%	0,87%	0,97%	1,09%	1,06%
Налоги на землю	0,30%	0,17%	0,25%	0,19%	0,22%	0,32%	0,23%	0,18%	0,15%	0,13%	0,20%	0,13%
<i>Неналоговые доходы</i>	0,34%	0,65%	1,07%	2,76%	2,95%	3,10%	0,83%	0,75%	0,85%	0,96%	1,03%	1,08%
Итого расходов	12,50%	16,62%	17,13%	14,81%	14,68%	16,05%	15,17%	13,64%	13,95%	14,32%	15,32%	14,13%
в том числе												
Государственное управление	0,35%	0,50%	0,52%	0,47%	0,54%	0,73%	0,76%	0,67%	0,66%	0,77%	0,85%	0,85%
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	0,03%	0,07%	0,11%	0,40%	0,48%	0,53%	0,44%	0,40%	0,37%	0,40%	0,47%	0,42%
Промышленность, энергетика и строительство				0,67%	0,58%	0,72%	0,41%	0,30%	0,32%	1,27%	1,35%	1,63%
Сельское хозяйство и рыболовство				0,90%	0,76%	0,74%	0,60%	0,56%	0,56%	0,50%	0,29%	0,27%
Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	5,33%	7,30%	7,18%	0,04%	0,04%	0,06%	0,05%	0,05%	0,06%	0,09%	0,09%	0,04%
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика				0,79%	0,74%	0,75%	0,65%	0,53%	0,50%	0,66%	0,40%	0,26%
Жилищно-коммунальное хозяйство							3,52%	2,62%	2,72%	2,58%	2,34%	1,87%
Образование	2,49%	3,45%	3,49%	3,01%	3,29%	3,65%	3,13%	2,65%	2,41%	2,55%	3,04%	3,00%
Культура и искусство	0,31%	0,43%	0,47%	0,37%	0,39%	0,42%	0,34%	0,32%	0,32%	0,33%	0,39%	0,32%
Средства массовой информации	0,00%	0,00%	0,00%	0,05%	0,05%	0,07%	0,07%	0,07%	0,08%	0,08%	0,08%	0,07%
Здравоохранение и физическая культура	2,30%	2,97%	2,76%	2,33%	2,36%	2,56%	2,19%	1,95%	1,86%	1,84%	2,09%	1,87%
Социальная политика	0,28%	0,37%	0,38%	1,07%	1,22%	1,25%	1,04%	0,91%	0,83%	1,16%	1,29%	1,29%
Финансирование	0,09%	0,09%	0,10%	0,38%	0,90%	1,24%	0,35%	0,02%	-0,46%	-0,02%	0,40%	-0,50%

* исполнение за январь-июнь 2003 года

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты автора.

Таблица 7.2

Структура доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 1992-2003 годах

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Итого доходов	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<i>Налоговые доходы</i>	95,51%	94,67%	91,81%	80,22%	78,43%	79,27%	77,47%	76,11%	70,51%	67,40%	67,39%	68,05%
Налог на прибыль организаций	39,70%	46,20%	35,37%	32,19%	19,78%	16,63%	15,46%	21,46%	21,02%	23,20%	17,83%	18,62%
Подоходный налог с физических лиц	18,39%	17,94%	19,41%	14,08%	15,87%	17,68%	17,88%	14,97%	14,00%	19,55%	21,93%	22,34%
Налог на добавленную стоимость	21,44%	16,43%	15,18%	10,42%	12,98%	12,97%	13,01%	10,16%	8,08%	0,17%	0,02%	0,00%
Налог с продаж							0,19%	2,98%	3,29%	3,49%	3,07%	3,02%
Акцизы на алкогольную продукцию	4,73%	3,59%	3,31%	2,77%	2,52%	2,99%	3,85%	3,74%	3,34%	3,10%	3,01%	4,45%
Платежи за пользование природными ресурсами (кроме налогов на землю)	4,46%	2,44%	2,28%	3,93%	5,19%	6,89%	4,79%	5,26%	5,61%	6,15%	7,14%	6,26%
Налог на имущество организаций	2,33%	2,23%	5,39%	6,70%	11,30%	11,31%	11,70%	8,00%	6,03%	6,81%	7,29%	7,27%
Налоги на землю	2,30%	1,12%	1,73%	1,31%	1,49%	2,02%	1,54%	1,35%	1,01%	0,92%	1,34%	0,91%
<i>Неналоговые доходы</i>	2,64%	4,30%	7,49%	18,63%	20,01%	19,29%	5,59%	7,25%	5,89%	6,68%	6,92%	7,36%
Итого расходов	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
в том числе												
Государственное управление	2,83%	3,03%	3,01%	3,15%	3,67%	4,55%	4,98%	4,88%	4,71%	5,37%	5,54%	6,02%
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	0,20%	0,41%	0,62%	2,72%	3,29%	3,32%	2,92%	2,93%	2,65%	2,78%	3,04%	2,96%
Промышленность, энергетика и строительство				4,49%	3,92%	4,51%	2,67%	2,17%	2,30%	8,89%	8,81%	11,50%
Сельское хозяйство и рыболовство				6,05%	5,18%	4,63%	3,98%	4,11%	4,01%	3,51%	1,91%	1,93%
Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	42,67%	43,92%	41,90%	0,29%	0,28%	0,35%	0,30%	0,37%	0,40%	0,65%	0,59%	0,32%
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика				5,31%	5,05%	4,70%	4,29%	3,87%	3,59%	4,61%	2,60%	1,87%
Жилищно-коммунальное хозяйство							23,19%	19,20%	19,53%	18,03%	15,28%	13,25%
Образование	19,91%	20,76%	20,35%	20,33%	22,41%	22,77%	20,66%	19,43%	17,29%	17,82%	19,82%	21,24%
Культура и искусство	2,52%	2,62%	2,75%	2,51%	2,66%	2,64%	2,24%	2,31%	2,28%	2,29%	2,53%	2,30%
Средства массовой информации	0%	0%	0%	0,32%	0,34%	0,44%	0,43%	0,51%	0,58%	0,54%	0,53%	0,53%

Здравоохранение и физическая культура	18,37%	17,89%	16,11%	15,71%	16,09%	15,97%	14,42%	14,32%	13,31%	12,84%	13,64%	13,24%
Социальная политика	2,21%	2,21%	2,20%	7,20%	8,32%	7,80%	6,89%	6,64%	5,94%	8,07%	8,40%	9,10%
Расходы целевых бюджетных фондов				1,08%	1,37%	1,37%	3,94%	5,78%	12,29%	8,30%	9,26%	7,57%
Федеральный дорожный фонд, территориальные дорожные фонды							2,21%	3,57%	8,32%	7,21%	7,11%	6,12%
Финансирование (% расходов)	0,75%	0,57%	0,57%	2,54%	6,16%	7,71%	2,31%	-20,27%	-3,33%	-0,12%	2,64%	-3,52%

* исполнение за январь-июнь 2003 года

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов

Таблица 7.3

Федеральная финансовая помощь бюджетам других уровней в 1992–2003 гг. (% ВВП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Дотации и субвенции	0,00%	0,02%	0,09%	0,06%	0,09%	0,13%	0,10%	0,06%	0,15%	0,54%	0,28%	0,24%
<i>в том числе:</i>												
Дотации и субвенции ЗАТО и г. Байконур									0,11%	0,12%	0,11%	0,11%
Дотации ЗАТО											0,11%	0,06%
Дотации г. Байконуру											0,00%	0,00%
Субвенции ЗАТО на капитальные вложения												0,03%
Субвенции ЗАТО на отселение												0,01%
Субвенции ЗАТО на финансирование программ развития ЗАТО												0,01%
Прочие дотации и субвенции									0,04%	0,42%	0,17%	0,13%
Дотация г. Сочи											0,01%	0,01%
Дотации бюджетам субъектов Федерации на возмещение потерь по акцизам на табачные изделия и акцизам на водку и ЛВИ												0,05%

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Дотации на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ, переданных в ведение органов местного самоуправления											0,08%	0,04%
Прочие дотации бюджетам субъектов Федерации											0,07%	0,03%
Прочие субвенции бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований											0,01%	0,01%
Субвенции	0,79%	0,69%	0,42%	0,12%	0,12%	0,09%	0,02%	0,20%				
Трансферты из ФФПР	0,00%	0,00%	0,36%	1,17%	1,04%	1,22%	1,12%	0,99%	0,96%	1,14%	1,36%	1,33%
<i>в том числе:</i>												
Трансферты	0,00%	0,00%	0,36%	0,86%	0,68%	0,86%	1,00%	0,99%	0,96%	1,14%	1,36%	1,33%
в т.ч. Государственная поддержка "северного завоза"									0,06%	0,08%	0,08%	0,07%
Трансферты за счет НДС	0,00%	0,00%	0,00%	0,31%	0,36%	0,36%	0,12%					
Субсидии и субвенции из Фонда компенсаций										0,37%	0,38%	0,36%
<i>в том числе:</i>												
субсидии на реализацию закона о социальной защите инвалидов										0,13%	0,12%	0,05%
субвенции на реализацию закона о государственных пособиях гражданам, имеющим детей										0,24%	0,21%	0,17%
субвенции на возмещение льгот по оплате услуг ЖКХ в соответствии с федеральным законодательством											0,02%	0,11%
прочие субвенции и субсидии Фонда компенсаций											0,02%	0,03%
Средства Фонда софинансирования социальных расходов											0,15%	0,04%

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Средства Фонда регионального развития									0,03%	0,05%	0,10%	0,19%
Государственная поддержка дорожного хозяйства								0,18%	0,11%	0,27%	0,27%	0,30%
Средства Фонда реформирования региональных финансов										0,00%	0,01%	0,01%
Средства, переданные по взаимным расчетам	0,61%	1,95%	2,54%	0,42%	0,81%	0,43%	0,36%	0,14%	0,28%	0,05%	0,20%	
Ссуды за вычетом погашения другим уровням гос. управления:	0,09%	0,03%	0,02%	0,04%	0,23%	0,64%	-0,03%	-0,10%	-0,08%	0,02%	0,09%	
Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,05%							
Прочие виды финансовой помощи									0,00%	0,13%	0,18%	0,11%
<i>в том числе:</i>												
Средства, передаваемые бюджетам других уровней для осуществления государственных программ									0,00%	0,11%	0,00%	
Мероприятия в области регионального развития											0,18%	0,11%
Всего: средства, переданные бюджетам других уровней власти	1,49%	2,70%	3,4%	1,8%	2,3%	2,5%	1,60%	1,36%	1,54%	2,56%	3,02%	2,58%
Расходы федерального бюджета	21,76%	21,18%	23,0%	16,6%	15,8%	15,3%	14,5%	14,62%	8,95%	14,58%	15,82%	15,2%
ВВП												

* предусмотрено законом "О федеральном бюджете на 2003 год"

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты автора

Таблица 7.4

Доля доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1998-2002 гг. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Налоговые доходы	44,20%	53,10%	53,40%	47,60%	49,50%	53,10%	56,63%	49,18%	43,46%	37,36%	35,08%	34,60%
Доходы**	44,08%	53,08%	52,91%	47,59%	49,52%	53,07%	53,98%	48,95%	45,39%	40,06%	37,37%	36,10%
Расходы	34,00%	40,30%	37,70%	43,40%	45,40%	48,10%	54,07%	51,85%	54,43%	54,21%	49,27%	49,35%

* данные за январь-июнь 2003 года

** без учета финансовой помощи из федерального бюджета в соответствии с данными табл. 7.3 (за исключением сальдо непогашенных ссуд из федерального бюджета).

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов

Для последних лет были характерны следующие тенденции в показателях, характеризующих систему фискальных трансфертов в России. Во-первых, наблюдался рост общего объема финансовой поддержки (включая сальдо выданных и погашенных федеральных бюджетных ссуд), перечисленной из федерального бюджета регионам, и в 2002 г. этот показатель превысил 3% ВВП. Во-вторых, по-прежнему основную долю финансовой помощи составляют дотации на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности (трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов) – свыше 50% всего объема финансовой помощи, а также субвенции и субсидии из Фонда компенсаций (ФК) – около 15% всей финансовой помощи.

В целом, анализ распределения финансовой помощи из федерального бюджета в региональном разрезе показал, что в последние годы зависимость консолидированных бюджетов субъектов Федерации от федеральной финансовой поддержки несколько возросла по сравнению с предыдущим периодом: если по итогам 2001 г. за счет средств федерального бюджета было профинансировано около 15% региональных и муниципальных бюджетных расходов, то за 2002 г. этот показатель превысил 17%. Такая тенденция объясняется увеличением общего объема выделяемых федеральных средств за счет факторов, рассмотренных выше (рост объема ФФПР, выделение дополнительных видов финансовой помощи, а также расширение перечня федеральных расходных мандатов, финансируемых за счет субвенций и субсидий из Фонда компенсаций). Как и ранее, в перечень субъектов Федерации, в которых расходы в наибольшей степени финансируются за счет средств федеральной финансовой поддержки, входят такие регионы, как Чеченская Республика, Республика Тыва, Усть-Ордынский Бурятский АО, Коми-Пермяцкий АО, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Республика Алтай, Еврейская АО, Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Агинский-Бурятский АО, Корякский АО, Республика Северная Осетия.

Вместе с тем, по-прежнему высока доля финансовой помощи, распределяемой по неформализованным каналам. Так, по итогам исполнения федерального бюджета в 2002 году объем средств, переданных регионам по взаимным расчетам, составил 16,2 млрд. руб., а сальдо полученных и погашенных федеральных бюджетных ссуд составило 12,9 млрд. руб. В качестве неформализованного канала перечисления средств региональным бюджетам используются также и трансферты из вновь созданного Фонда софинансирования социальных расходов. Первоначально предполагалось, что средства данного фонда будут использоваться для софинансирования из федерального бюджета расходов региональных бюджетов, которые являются приоритетными и для федеральных властей – например, расходов, связанных с реформой системы оплаты жилищно-коммунальных услуг. Однако нормативная база для расчета трансфертов из данного фонда пока не разработана, а его средства, как правило, выделяются региональным бюджетам с целью компенсации дополнительных расходов, связанных с повышением заработной платы работников бюджетной сферы.

В качестве одного из последних на момент написания данной работы примеров неформализованного распределения финансовой помощи можно назвать распределение дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности этих бюджетов, включая возмещение выпадающих доходов в связи с изменением бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации, утвержденное распоряжением Правительства РФ от 22 августа 2003 года №1197-р. Данным решением между бюджетами 38 регионов было распределено более 4 млрд. руб., предусмотренных на эти цели законом о федеральном бюджете на 2003 год⁸. При этом не существует каких-либо формальных критериев как предоставления региону права на получение дотации, так и определения объема дотации.

⁸ См. статью 57 федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год"

С целью решения этих и многих других проблем, стоящих перед российской системой межбюджетных отношений, летом 2001 года была утверждена новая Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года⁹. Она ознаменовала очередной этап реформы межбюджетных отношений, начатой в 1998 году. Вместе с тем, подводя итоги реализации принятой тогда Концепции, нельзя утверждать, что цели, поставленные в области реформирования межбюджетных отношений, были в целом достигнуты. Скорее, в период с 1998 по 2002 годы были созданы важные предпосылки для создания эффективной системы фискального федерализма, без которых дальнейшее осуществление реформ является во многом бессмысленным.

Среди этих предпосылок следует, прежде всего, отметить меры, принятые в рамках налоговой реформы и направленные на повышение эффективности распределения налоговых доходов и налоговых полномочий между уровнями государственной власти и управления, создание в определенной степени формализованного механизма межбюджетного выравнивания, основанного на объективных критериях налогового потенциала и расходных потребностей, некоторое выравнивание налогово-бюджетного статуса различных регионов.

В процессе проведения налоговой реформы к проблемам федеративных отношений имели касательство такие меры, как отмена оборотных налогов, реформа налога на прибыль, акцизов на нефтепродукты, алкогольную продукцию и табачные изделия, отмена налога с продаж. При этом указанные решения, как правило, имели своей целью скорее устранение общих недостатков, присущих российской налоговой системе, а не совершенствование системы распределения налоговых полномочий и налоговых доходов между уровнями государственного управления и местного самоуправления. Так, необходимость отмены оборотных налогов была обусловлена их искажающим влиянием на экономическую деятельность налогоплательщиков, отмена налога с продаж – общей неэффективностью данного налога. Изменение порядка налогообложения прибыли в части распределения налоговых полномочий и налоговых доходов было обусловлено необходимостью устранить искажения, связанные с неправомерным налогообложением по пониженным ставкам в отдельных регионах в условиях слабого контроля за использованием трансфертного ценообразования. Некоторое отношение к попыткам снижения степени неравномерности имели меры по реформированию акцизов – централизация неравномерно распределенных доходов от акцизов на табачные изделия, децентрализация акцизов на нефтепродукты и введение нового порядка уплаты части акцизов через акцизные склады.

Среди основных результатов второго этапа реформы необходимо отметить тот факт, что основным источником нецелевой финансовой помощи региональным бюджетам остается Фонд финансовой поддержки регионов. Средства, предназначенные для инвестиционной поддержки регионов, а также для финансового оздоровления, аккумулируются в Фонде регионального развития и Фонде развития региональных финансов. Федеральные власти в процессе совершенствования системы федеральной финансовой поддержки субъектов Федерации пошли дальше задач, определенных Концепцией совершенствования межбюджетных отношений: в составе федерального бюджета были созданы Фонд компенсаций и Фонд софинансирования социальных расходов, задачей которых является финансирование реализации некоторых федеральных расходных мандатов на региональном уровне и выделение средств субъектам Федерации с целью стимулирования перехода на адресную систему выплаты жилищных субсидий. Однако пока не все механизмы распределения финансовой помощи являются предметом законодательного регулирования, все еще остается

⁹ См. Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. №584 "О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года"

актуальной проблема существования неформализованных каналов распределения финансовых ресурсов между бюджетами субъектов Федерации.

Новый программный документ, одобренный Правительством в 2001 году, поставил перед органами власти более масштабный перечень задач в области реформирования межбюджетных отношений, региональных и муниципальных финансов. Предусматриваются следующие направления реформ в рассматриваемой области: упорядочение бюджетного устройства субъектов Федерации, разграничение налоговых полномочий и доходных источников органов власти различных уровней, разграничение расходных полномочий между органами власти различных уровней, совершенствование финансовой поддержки бюджетов нижестоящих уровней, а также совершенствование управления общественными финансами на региональном и муниципальном уровнях управления.

Программой развития бюджетного федерализма на период до 2005 года был впервые на официальном уровне поставлен вопрос о необходимости упорядочения бюджетного устройства внутри регионов. В соответствии с действующим законодательством все муниципальные образования, в том числе расположенные на одной территории, располагают одинаковыми бюджетными правами. Проблема сосуществования различных муниципальных образований решается по-разному в различных субъектах Федерации. Рассматриваемый документ предлагает законодательно закрепить возможность формирования муниципальных образований различных типов, а также закрепить порядок разграничения расходных и налоговых полномочий между муниципальными образованиями различного уровня.

Как уже говорилось, усилия по реформированию системы межбюджетных отношений в последние годы были сконцентрированы на повышении эффективности федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации, что обеспечило существование в настоящее время в достаточной степени эффективного механизма распределения дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов. Программой предполагалось, что на основании тех же апробированных принципов будет осуществляться предоставление и расчет финансовой помощи бюджетам муниципальных образований из бюджетов субъектов Федерации.

Новой темой для документов в области бюджетного федерализма в России является управление общественными финансами (бюджетный менеджмент) на субнациональном уровне. В Программе развития бюджетного федерализма до 2005 года этой теме посвящен специальный раздел, в котором определяются задачи в области нормативно-правового регулирования системы управления общественными финансами на среднесрочную перспективу. Среди наиболее важных положений раздела следует выделить предложения о введении ограничений на использование налогово-бюджетных полномочий органами власти высокодотационных регионов, а также тех субъектов Федерации (как и муниципальных образований), которые не выполняют требования федерального бюджетного законодательства и бюджетные обязательства перед населением и прочими бюджетополучателями.

Таким образом, в Программе были в основном поставлены задачи реализации тех мер, предусмотренных авторами второго этапа реформы, которые не были реализованы на практике.

Распределение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы в России

Распределение доходов и расходов консолидированного бюджета РФ между федеральным и региональными бюджетами в последние 10 лет во многом отражает последствия имевших место тенденций в области межбюджетных отношений (см. табл. 7.4). Так, начиная с 1992 года наблюдался постепенный рост доли расходов региональных бюджетов в общем объеме расходов консолидированного бюджета – с 34% в 1992 году до 54% в 1998 – 2001 годах. При этом доля собственных доходов консолидированных

региональных бюджетов (без учета федеральной финансовой помощи) в консолидированном бюджете Российской Федерации не отличалась аналогичным ростом – в течение 1992 – 1999 годов она колебалась вокруг значения 50%, достигая минимума (44%) в 1992 году и максимума (54%) – в 1998 году. Аналогичная тенденция наблюдалась и в отношении распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами.

Из представленных в *табл. 7.4.* данных видно, что, начиная с 2000 года, наметилась иная тенденция изменения показателей структуры доходов и расходов консолидированного бюджета России. Так, доля расходов региональных бюджетов в последние два года сохраняется на уровне 50%. При этом наблюдается тенденция к резкому снижению доли региональных доходов (как общей величины собственных доходов, так и налоговых доходов) в общей величине доходов консолидированных бюджетов – по итогам 2002 – первого полугодия 2003 года данные показатели составили 35% – 37%. Такая тенденция обусловлена несколькими причинами. Во-первых, в ходе налоговой реформы были приняты меры по централизации доходов в федеральном бюджете: был осуществлен переход к зачислению всей суммы поступлений налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет, был отменен ряд налогов, бывших существенными источниками формирования бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов (прежде всего, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, налог на пользователей автомобильных дорог), была снижена ставка налога на прибыль организаций. Во-вторых, в указанный период наблюдался существенный рост доходов федерального бюджета, связанный с благоприятной внешнеторговой конъюнктурой, рост реального курса рубля, повлекшим за собой рост импорта и, соответственно, импортных пошлин, темпы которого превышали темпы роста доходов региональных бюджетов.

Также следует указать на то обстоятельство, что доля налоговых доходов федерального бюджета в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации выросла отчасти за счет технического увеличения налоговых доходов федерального бюджета: в него стали зачисляться поступления единого социального налога, направляемого в бюджет Пенсионного фонда на выплату базовой части трудовой пенсии (в предыдущие годы этот вид доходов бюджета расширенного правительства не включался в доходы федерального бюджета и отражался в доходах Пенсионного фонда).

Следует отметить, что задачи, поставленные в указанной Программе, во многом носили декларативный характер, а сама Программа не содержала даже в общем виде механизмов их решения. Так, из текста Программы невозможно получить представление о предлагаемых ее авторами способах решения такой масштабной и актуальной задачи, как отказ от практики использования нефинансируемых мандатов в межбюджетных отношениях. Аналогичные соображения можно привести и в отношении других целей реформы – совершенствования распределения налоговых доходов и налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы, урегулирования бюджетного статуса муниципальных образований, прочих важных вопросов. Отчасти такая ситуация объясняется тем обстоятельством, что разработка новой Программы реформ в области фискального федерализма производилась в период дискуссий о направлениях проведения налоговой и бюджетной реформы и, соответственно, отсутствия определенности в этих вопросах. Естественно, что построение системы межбюджетных отношений находится в прямой зависимости от решений, принимаемых в рамках налоговой и бюджетной реформы.

Однако некоторые из поставленных Программой целей нельзя объяснить иначе, чем завышенными ожиданиями ее авторов по поводу возможных путей развития российской системы фискального федерализма. Так, одной из основных целей реформы в Программе называется постепенный отказ от расщепления налоговых доходов между бюджетами (переход к распределению налогов между уровнями власти по принципу "один налог – один бюджет"), а также постепенное расширение самостоятельности региональных и местных властей в сфере определения принципов налогообложения в области региональных и местных налогов с целью перехода на формирование доходов региональных и местных бюджетов за счет собственных налоговых источников. Между тем, можно показать, что такой эффект, как расширение ответственности

субнациональных властей является вовсе не очевидным следствием предложенной в Программе среднесрочной стратегии реформирования системы распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней.

По нашему мнению, несколько необоснованным является утверждение о том, что перераспределение налоговых доходов в сторону региональных бюджетов позволит повысить эффективность межбюджетных отношений, т.к. приведет к увеличению самостоятельности региональных и местных бюджетов. Нами были проведены расчеты, призванные ответить на вопрос, как изменилась бы бюджетная ситуация на субнациональном уровне, если бы в 2002 году были приняты меры, максимально благоприятные по отношению к налоговым доходам субъектов Федерации. Другими словами, если бы в консолидированный бюджет каждого субъекта Федерации зачислялись все налоговые доходы бюджетной системы, полученные на территории данного субъекта Федерации. Соответственно, т.к. в таком случае можно ожидать резкого уменьшения доходов федерального бюджета, в распоряжении которого остались бы лишь неналоговые доходы и доходы от налогов на внешнюю торговлю, в расчетах согласно такому сценарию необходимо отказаться от перечисления регионам федеральной финансовой помощи. Конечно, такая ситуация является экстремальной, и принятие подобных решений представляется нам маловероятным, но результаты соответствующих расчетов являются хорошим аргументом в дискуссиях о возможных способах распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы России.

Для этих целей был рассчитан показатель условных доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации, определяемый как сумма общего объема налогов и других платежей, поступивших с территории соответствующего региона в бюджетную систему, и неналоговых доходов данного бюджета за исключением безвозмездных перечислений из федерального бюджета¹⁰. Также был определен показатель фискального разрыва между условными доходами консолидированного регионального бюджета, рассчитанными рассмотренным выше образом, и его фактическими расходами в 2002 году.

Результаты расчетов показывают, что у 34 субъектов Федерации величина данного фискального разрыва в 2002 году являлась бы отрицательной, т.е. расходы консолидированных региональных бюджетов превысили бы доходы даже при полном зачислении всех налоговых доходов, полученных на территории региона, в региональный и местные бюджеты. При этом у 20 субъектов Федерации величина данного разрыва составила 20 и более процентов расходов, а у 11 регионов – 50 и более процентов. Вместе с тем, при полном зачислении налоговых доходов в бюджеты регионов, с территории которых они поступили в бюджетную систему, также появились бы регионы с повышенной бюджетной обеспеченностью. Так, 18 субъектов Федерации получили бы возможность увеличить свои бюджетные расходы в 1,5 – 2 раза, 9 регионов – в 2 – 3 раза. При этом необходимо принимать во внимание, что подобное перераспределение доходов (передача 1,15 трлн. руб. в бюджеты субъектов Федерации) лишит федеральный бюджет возможности по осуществлению расходов не только по разделу "Финансовая помощь другим бюджетам" (включая субвенции и субсидии на реализацию федеральных мандатов и федеральные бюджетные ссуды на финансирование временных кассовых разрывов бюджетов субъектов Федерации), но также и по большинству других направлений.

¹⁰ Подробнее о расчетах подобных показателей и их результатах см. С. Днепрова, С. Синельников, И. Трунин, С. Четвериков, "Рекомендации по повышению эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации". – *Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт*. – М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001, стр. 162-208,

Таким образом, достижение бюджетной самостоятельности регионов в виде максимальной степени финансирования бюджетных расходов за счет собственных и закрепленных налоговых доходов при сохранении существующих характеристик межрегионального распределения налоговой базы представляется нереализуемым прежде всего вследствие неравномерности последнего показателя. Из полученного вывода следует еще одно заключение, чрезвычайно важное для построения межбюджетных отношений в России, – российская система отношений между федеральным и региональными бюджетами объективно характеризуется высоким объемом перераспределения доходов через федеральный бюджет.

Подобное перераспределение может осуществляться как в виде прямых перечислений из федерального бюджета субъектам Федерации – финансовой помощи, так и в виде разделения поступлений от федеральных налогов между бюджетами. Эффективным представляется разумное сочетание этих двух видов. При этом в условиях российской экономической системы нет необходимости строго придерживаться принципа "один налог – один бюджет". Хорошо себя зарекомендовали на практике такие способы разделения налогов, как распределение поступлений от акцизов на алкогольную продукцию, когда часть налога, уплачиваемая производителем продукции, поступает в федеральный бюджет, а часть налога, взимаемая на этапе оптовой реализации, зачисляется в бюджеты субъектов Федерации. В России также широко используется разделение налога ставками – так, налог на прибыль организаций, взимаемый по ставке 6% в 2003 году зачисляется в федеральный бюджет, налог на прибыль, исчисляемый по ставке от 12% до 16%, поступает в бюджеты субъектов Федерации, а налог, исчисляемый по ставке 2% – в местные бюджеты.

Говоря о распределении налоговых доходов и налоговых полномочий между уровнями государственной власти, следует отметить, что, по нашему мнению, при разработке мер экономической политики в этой области скорее следует придерживаться принятых в мировой экономической теории и практике критериев эффективности такого распределения¹¹, чем декларативных принципов, каким является принцип "один налог – один бюджет". Следование этому принципу необходимо только в случае принятия решений о зачислении доходов от налогов нижестоящего уровня: так, представляется недопустимым такое вмешательство федерального законодателя в компетенцию региональных властей, как принятие решения о равном распределении доходов от регионального налога на имущество предприятий между региональным и местными бюджетами, распределение доходов от регионального налога с продаж. Аналогичным образом, не согласуется с принципами эффективного фискального федерализма централизация в региональные, а до недавнего времени – и в федеральный, бюджеты части доходов от местного налога на землю. Однако невмешательство федеральных властей в полномочия субнациональных органов власти в этом вопросе вовсе не означает, что доходы от региональных налогов должны поступать только лишь в региональный бюджет – по решению органов власти, вводящих налог, данный налог может быть частично или полностью передан в нижестоящий бюджет. Сложность реализации принципа "один налог – один бюджет" связана также и с определением состава налоговых доходов муниципальных бюджетов: в условиях ограниченного перечня местных налогов создание стабильной финансовой базы местного самоуправления невозможно без решения федеральных властей о зачислении, например, доли от такого федерального налога, как налог на доходы физических лиц, в бюджеты муниципальных образований по единым нормативам.

¹¹ Подробнее о содержании таких критериев см. И. Трунин, "Теоретические аспекты распределения расходных обязательств и налоговых полномочий между уровнями государственной власти", *Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт*. М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001, стр. 122-161.

Таким образом, на момент написания настоящей работы, когда истекло более половины срока реализации Программы, реализована меньшая часть поставленных данной Программой задач, основные из которых связаны с продолжением реформирования системы распределения федеральной финансовой помощи, начатого в 1999 - 2000 годах. При этом совершенствование форм и методов ее распределения происходит на фоне увеличения объемов передаваемых регионам на безвозмездной основе средств за счет, прежде всего, ресурсов, распределяемых по неформализованным каналам, о чем шла речь выше. Однако ожидается, что некоторые из поставленных Программой целей будут достигнуты в ходе реализации результатов работы Комиссии по разграничению полномочий и предметов ведения (см. ниже). В случае успеха, эти решения могут стать наиболее существенным этапом реформирования федеративных отношений (в том числе и в их налогово-бюджетной части) с начала 1990-х годов.

7.3. Дальнейшие перспективы реформы: совершенствование системы разграничения полномочий между властями различного уровня

Летом 2003 года был принят и вступил в действие закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»". Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» направлена на рассмотрение в парламент. Введение в действие указанных документов, несомненно, окажет серьезное влияние на развитие межбюджетных отношений, региональных и муниципальных финансов.

На момент издания настоящей работы некоторые из обсуждаемых положений данного пакета документов, конечно, могут потерять свою актуальность. Однако накопившиеся проблемы носят столь серьезный характер, что не могут быть решены в краткосрочной перспективе даже при условии одобрения и принятия данных законов в полном объеме. Поэтому ниже мы кратко рассмотрим и проанализируем их основные положения, тем более что фактически указанные документы представляют собой новую редакцию программы Правительства по проведению реформ в области фискального федерализма.

Разработка и внесение в парламент пакета документов по разграничению полномочий явились результатом работы Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, образованной Указом Президента №741 от 21 июня 2001 года. В задачи Комиссии первоначально входила разработка предложений и представление их Президенту в таких областях, как повышение эффективности системы разграничения полномочий и предметов ведения между федеральными, региональными и местными властями, регулирование предусмотренного Конституцией РФ договорного разграничения полномочий между органами власти различного уровня, механизмы передачи полномочий нижестоящим уровням государственной власти и местного самоуправления, порядок разрешения разногласий между властями различного уровня в сфере разграничения полномочий и предметов ведения.

В задачи Комиссии также входило оказание содействия в устранении возможных разногласий в процессе работы по приведению конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными

органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Результатом работы Комиссии стала инвентаризация всего объема полномочий федеральных, региональных и местных органов власти, а также подготовка поправок в различные законодательные акты Российской Федерации, направленные на уточнение полномочий различных уровней власти и управления, порядка их разграничения, исполнения и финансирования. Важно принятое положение о том, что все существенные нововведения, имеющие отношение к регулированию фискальных взаимоотношений между уровнями государственной власти и управления, вступают в силу только при условии введения в действие поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы, обеспечивающих реализацию данных законов.

Остановимся на анализе возможных нововведений, которые могут последовать после вступления в силу в нынешнем виде новой редакции закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также Налогового и Бюджетных кодексов с учетом разработанных Министерством финансов поправок. По существу, эти документы представляют собой систематизацию программных взглядов Правительства и Министерства финансов на дальнейшие пути реформирования бюджетной системы и межбюджетных отношений, а также разработанные подходы к их реализации.

Одним из самых важных элементов новой конструкции российской бюджетной системы, которая вводится новой редакцией федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления", будет установление на всей территории Российской Федерации единообразной структуры органов местного самоуправления, включающей в себя муниципальные образования трех типов. Поясним, что к настоящему времени в России сформировалась смешанная система организации бюджетной системы на субрегиональном уровне, когда местные органы власти, обладающие бюджетными правами (т.е. располагающие собственным бюджетом и являющиеся полноправными субъектами межбюджетных отношений во взаимоотношениях с региональными властями), формируются на уровне городов регионального подчинения и районов либо на уровне поселений. В некоторых случаях субъекты Федерации формируют двухуровневую систему местных органов власти либо двухуровневую систему, при которой первым, более высоким, уровнем управления является орган государственной власти, а вторым – орган местного самоуправления. Во всех перечисленных случаях все органы местного самоуправления одного или двух уровней могут быть лишены бюджетных прав, а соответствующие расходы на предоставление местных общественных благ – финансироваться по смете, утверждаемой региональными властями¹². Соответственно, схемы построения межбюджетных отношений между региональными и местными властями сильно отличаются друг от друга в зависимости от конкретного субъекта Федерации.

Необходимо отметить, что предложения по унификации структуры бюджетной системы и принципов построения межбюджетных отношений на уровне субъектов Федерации содержались уже в рассматривавшейся выше Программе развития бюджетного федерализма до 2005 года, однако данный документ содержит лишь предложения общего характера, касающиеся возможности создания законодательных условий на федеральном уровне для формирования различных типов организации бюджетной системы на субрегиональном уровне, в том числе – двухуровневой. По

¹² Подробнее о сложившейся ситуации с организацией межбюджетных отношений на субрегиональном уровне см. Г.Курляндская, "Бюджетный плюрализм российских органов власти" / *Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сборник статей.* – Научные труды ИЭПП №24Р. – М.: Институт экономики переходного периода, 2000, стр. 365 - 409

результатам работы Комиссии по подготовке предложений в области разграничения полномочий было принято решение предложить федеральному законодателю установить единую структуру органов местного самоуправления, состоящую из муниципальных образований трех типов – поселений, муниципальных районов и городских округов (последний тип муниципальных образований совмещает в себе полномочия поселений и муниципальных районов). При этом федеральное законодательство должно определять полномочия органов местного самоуправления всех типов муниципальных образований, а также регламентировать принципы и порядок осуществления бюджетных взаимоотношений всех типов муниципальных образований между собой, а также с региональными властями.

Возможно, такое решение, которое отражено в проекте новой редакции закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", является достаточно радикальным изменением по сравнению с существующей ситуацией. Однако задача совершенствования структуры бюджетной системы решалась параллельно со множеством иных задач – в частности, уточнением перечня полномочий каждого уровня власти и управления, порядка разграничения и делегирования полномочий, повышением эффективности системы распределения финансовой помощи на субрегиональном уровне и т.п. Поэтому предоставление, например, органам власти субъектов Федерации права выбора между установленными федеральным законодательством вариантами построения бюджетной системы на своей территории наряду с реализацией множества иных нововведений привело бы к излишнему усложнению налогово-бюджетных и прочих отношений между уровнями власти и управления в период реформы.

Помимо установления новых принципов организации органов местного самоуправления и, соответственно, изменения структуры бюджетной системы на субрегиональном уровне, предлагаемые нововведения в сфере межбюджетных отношений охватывают следующие области¹³:

- определение и состав полномочий каждого уровня власти и управления;
- определение и состав налоговых полномочий и налоговых доходов органов власти и управления каждого уровня;
- порядок разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы;
- законодательное закрепление процедур предоставления межбюджетных трансфертов из федерального, регионального и местных бюджетов;
- порядок введения временной финансовой администрации в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Из наиболее важных законодательных новаций, предусмотренных данным пакетом документов, следует выделить, прежде всего, фактический отказ от установления нефинансируемых мандатов. Так, законопроектами сформулирован жесткий перечень полномочий органов власти каждого уровня. При этом расходные обязательства, установленные в пределах собственных полномочий органов власти каждого уровня, подлежат финансированию за счет собственных доходов их бюджетов. Вместе с тем, в случае делегирования полномочий другому уровню власти законопроекты предусматривают, что вытекающие из таких полномочий расходные

¹³ Речь идет, прежде всего, о законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", проекте новой редакции закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", а также проекте поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы, необходимые для вступления в действие статей указанных законопроектов, имеющих отношение к бюджетным и налоговым вопросам.

обязательства подлежат ежегодному утверждению законом о федеральном бюджете при условии их финансового обеспечения в виде субвенций.

Предложенные поправки в Бюджетный кодекс также направлены на детальную регламентацию процедур распределения межбюджетных трансфертов как на федеральном, так и на региональном уровнях власти. Процедуры распределения трансфертов из федерального бюджета, предусмотренные законопроектом, фактически направлены на законодательное закрепление применяемых в настоящее время правил распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и прочих видов федеральной финансовой помощи.

Более сложную систему предлагается предусмотреть для осуществления межбюджетного выравнивания на уровне субъектов Российской Федерации. Так, проект поправок в Бюджетный кодекс предусматривает, что направляемые в бюджеты поселений трансферты передаются по двум каналам – в виде дотаций, устанавливаемых в равном размере на душу населения для всех поселений субъекта Российской Федерации, а также в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (дотаций рассчитываемых в соответствии с едиными принципами и выделяемыми из бюджетов муниципальных районов). При этом муниципальные районы и городские округа также принимают участие в межбюджетном выравнивании путем получения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Необходимо отметить, что в систему межбюджетного выравнивания разработчики реформы попытались интегрировать распределение части налоговых доходов на подушевой основе. В частности, положения законопроекта предусматривают, что органы власти субъекта Федерации обязаны передать в муниципальные бюджеты в виде финансовой помощи поступления налога на доходы физических лиц в размере не менее 20 процентов поступлений данного налога в консолидированный бюджет субъекта Федерации.

Существенной из предлагаемых нововведений является также норма о возможности введения в субъекте Федерации (муниципальном образовании) временной финансовой администрации. Законопроект, в частности, предполагает установить, что временная финансовая администрация вводится на срок до 1 года решением арбитражного суда в случае, если просроченная задолженность субъекта Федерации (муниципального образования) превышает 30% собственных доходов его бюджета. Основными полномочиями временной финансовой администрации предполагается считать разработку и контроль за реализацией согласованного с органами государственной власти региона (муниципалитета) и его кредиторами плана восстановления платежеспособности региона (муниципалитета). При этом ограничение бюджетных полномочий региональных (местных) властей законопроектом допускается только в случае нарушения ими плана восстановления платежеспособности.

В налоговой сфере законопроекты предполагают перейти на определение пропорций распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы в Бюджетном кодексе, а также учитывают при регулировании перечней местных налогов переход к новой структуре органов местного самоуправления.

Среди недостатков рассматриваемых документов необходимо указать слабую проработанность их положений, регулирующих распределение финансовой помощи между муниципальными образованиями, а также обязательный переход к исполнению всех бюджетов бюджетной системы через органы федерального казначейства. В частности, предлагается ввести в российскую бюджетную практику новый инструмент "отрицательных трансфертов", который будет представлять собой форму изъятия сверхдоходов у муниципальных образований, налоговые доходы которых, установленные по единым нормативам, предусмотренным федеральным законодательством, в 2 и более раза превышают среднюю обеспеченность по субъекту

Федерации. Одновременно, проект норм Бюджетного кодекса по вопросам распределения межбюджетных трансфертов муниципалитетам оставляет региональным властям возможность манипулирования размером финансовой помощи вне зависимости от объективно обусловленной потребности муниципалитета в средствах. В сочетании, эти две нормы могут привести к усугублению существующих проблем, часть из которых пытались решить авторы проводимой реформы – произвол региональных властей в бюджетных отношениях с местными властями.

В целом следует отметить, что рассмотренные законопроекты приведут к наиболее существенному изменению отношений между бюджетами различных органов власти с начала экономических реформ 1990-х годов. Однако в настоящее время невозможно дать однозначную оценку их последствий. С одной стороны, реализация предлагаемых нововведений позволит значительно повысить прозрачность системы межбюджетных отношений (в особенности, на субрегиональном уровне), ее отражение в федеральном законодательстве. Появляется перспектива решения некоторых из важнейших проблем российской системы бюджетного федерализма – ликвидация необеспеченных расходных мандатов, улучшение структуры бюджетной системы на субрегиональном уровне, формализованное распределение финансовой помощи и налоговых доходов. С другой стороны, нет уверенности, что цели совершенствования российской системы межбюджетных отношений будут достигнуты в полной мере.

* * *

Направления развития межбюджетных отношений в России в среднесрочной перспективе во многом будут определены ходом проводимых в настоящее время реформ. Эффективная система бюджетного федерализма в России в любом случае невозможна без укрепления самостоятельности субнациональных властей, что подразумевает повышение ответственности властей за количественные и качественные характеристики предоставления общественных благ на региональном и местном уровне. Движение в сторону эффективного федерализма тормозится тем, что субнациональные органы власти вынуждены проводить собственную налоговую и бюджетную политику в основном с целью выполнения федеральных решений по поводу заработной платы в бюджетной сфере, предоставления социальных льгот и пособий, прочих направлений региональных и местных бюджетных расходов.

Вместе с тем, учитывая территориальные особенности Российской Федерации, а также чрезвычайно высокую степень межрегиональной дифференциации как налоговой базы, так и стоимости предоставления общественных благ, степень участия федерального центра в формировании доходов субнациональных властей будет оставаться относительно высокой. С учетом этого обстоятельства особое внимание должно быть уделено дальнейшему совершенствованию системы распределения федеральной финансовой помощи, а также доходов от федеральных налогов. Такая система, с одной стороны, должна быть направлена на эффективное выравнивание возможностей региональных властей по предоставлению общественных благ на своей территории, а с другой стороны, должна создавать условия и стимулы для проведения эффективной бюджетной и налоговой политики на уровне регионов.

Важнейшей задачей, решить которую российским властям необходимо в ближайшее время, является фактическое создание в большинстве регионов местного самоуправления, располагающего собственной финансовой базой и ответственного перед избирателями за предоставление местных общественных благ, которые имеют прямое отношение к обеспечению повседневных нужд населения.

Решение перечисленных задач важно не само по себе (т.е. для общего повышения эффективности федеративной системы) – в ряде случаев оно является одним из основных условий реализации программы реформ в иных областях. Так, без

укрепления местного самоуправления невозможно успешное проведение жилищно-коммунальной реформы; отказ от системы нефинансируемых мандатов в виде социальных льгот и пособий является важным шагом в области реформы социальной политики; изменение принципов организации органов власти на региональном и местном уровне является неотъемлемым элементом административной реформы; отказ от нефинансируемых мандатов и повышение ответственности региональных и местных властей чрезвычайно важны для проведения налоговой реформы на субнациональном уровне и т.д.

Все перечисленные задачи представляют собой серьезный вызов российским властям, отвечать на который им придется в самое ближайшее время.