

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

1. Экономическая сущность бюджетного федерализма

Бюджетный федерализм предполагает систему налогово-бюджетных взаимоотношений между органами власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса, основанную на следующих основных принципах:

- равноправие субъектов Федерации в их налогово-бюджетных взаимоотношениях с федеральным центром;
- самостоятельность бюджетов разных уровней (закрепление за каждым уровнем власти и управления собственных источников доходов, право самостоятельно определять направления их использования и расходования, недопустимость изъятия дополнительных доходов и неиспользованных или дополнительно полученных средств в вышестоящие бюджеты, право на компенсацию расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами власти и управления, право предоставления налоговых и иных льгот только за счет собственных доходов и т.д.);
- законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и управления;
- соответствие финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым им функциям (обеспечение "вертикального" и

"горизонтального" выравнивания доходов нижестоящих бюджетов);

- нормативно-расчетные (формализованные) методы регулирования межбюджетных отношений и предоставления финансовой помощи;
- наличие специальных процедур предотвращения и разрешения конфликтов между различными уровнями власти и управлениями, достижения взаимосогласованных решений по вопросам налогового-бюджетной политики.

Бюджетный федерализм должен обеспечивать социально-экономическую эффективность, территориальную справедливость и политическую стабильность. Сущность бюджетного федерализма как концепции бюджетного устройства заключается в нормативно-законодательном установлении бюджетных прав и обязанностей двух равноправных сторон - федеральных и региональных органов власти и управления, правил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса, методов частичного перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионами, "прозрачности" межбюджетных отношений и процедур.

Концепция бюджетного федерализма в своих глубинных основаниях является проявлением основополагающих идей федерализма как территориальной формы демократии. Она должна обеспечивать реализацию прав каждой личности и территориальных общностей людей на получение определенного объема социальных услуг должного качества в отвечающих их интересам и потребностям формах. Конкретные воплощения концепции бюджетного федерализма опираются на определенное сочетание двух взаимодополняющих тенденций - к конкуренции между региональными органами власти на условном рынке социальных услуг, с одной стороны, и к выравниванию условий этой конкуренции и обеспечению на всей территории страны общенациональных минимальных стандартов, с другой.

2. Этапы становления российского бюджетного федерализма

2.1. *"Стихийная децентрализация" бюджетной системы России в 1991 - 1993 гг.*

Независимая Россия унаследовала от СССР весьма специфичное бюджетное устройство. Несмотря на "федеративное" название государства, бюджетная система бывшего СССР и РСФСР была по существу бюджетной системой унитарного государства. Не только региональные (краевые, областные, республиканские), но и российские власти были лишены как реальных рычагов для проведения сколько-либо самостоятельной налоговой и бюджетной политики, так и ответственности за финансовое положение региона (республики). Достаточно длительный и сложноорганизованный процесс "согласования" бюджетов представлял собой утверждение вышестоящими властями доходов и расходов тех или иных административных единиц, который завершался их "сведением" в единый бюджет. При этом устанавливались индивидуальные для каждого региона пропорции разделения тех или иных налогов между бюджетами разных уровней, необходимые для финансирования согласованных расходов. При необходимости из вышестоящих бюджетов перечислялись дотации, рассчитанные по принципу полного покрытия "плановых" расходов.

До тех пор, пока существовала жесткая административно-партийная вертикаль, налоговые поступления, собиравшиеся подчинявшимися Министерству финансов республиканскими, региональными и местными финансовыми органами, исправно поступали в вышестоящие бюджеты. Однако в условиях углубления общесистемного кризиса наглядно проявилась неустойчивость этой системы. Развал СССР стал реальностью именно тогда, когда бывшие союзные республики прекратили перечислять налоги в союзный бюджет.

Возглавившее это движение Россия уже в 1991 г. испытала на себе всю мощь ей же изобретенного оружия бюджетного сепаратизма.

Реальная угроза развала бюджетной системы побудила федеральные власти форсировать модификацию прежней системы межбюджетных отношений.

В конце 1991 г. Верховным Советом РСФСР были приняты законы "Об основах бюджетного процесса и бюджетного устройства в РСФСР" и "Об основах налоговой системы РСФСР". В 1992-1993 гг. они были дополнены законами "О субвенциях республикам в составе РФ, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу" и "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления". При всех их недостатках именно эти законы заложили основы новой системы межбюджетных отношений и ввели в правовое пространство новой России основополагающие принципы бюджетного федерализма.

Однако в целом они не смогли предотвратить углубления кризиса межбюджетных отношений, вызванного, главным образом, политическими причинами. В условиях начального этапа переходного периода эволюция межбюджетных взаимоотношений вышла за рамки законодательного регулирования и происходила в значительной степени стихийно, под влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между различными ветвями федеральных и региональных политических властей и элит.

Республики-лидеры "парада суверенитетов" (Татарстан, Башкортостан, Карелия, Республика Коми, Якутия и др.), постоянно нарушавшие в той или иной степени бюджетное законодательство, установили особые бюджетные отношения с федеральным бюджетом, суть которых сводилась к удержанию основной части федеральных налогов в обмен на обязательства по финансированию на своей территории части федеральных расходов. Большинство же "законопослушных" субъектов Федерации были вынуждены полагаться на "выбивание" в закулисных переговорах благоприятных для себя нормативов отчисления от общефедеральных налогов и покрывающих дефицит их бюдже-

тов централизованных дотаций. При этом края и области, как правило, имели значительно меньше возможностей "давления" на федеральные власти по сравнению с уступающими им по финансово-экономическому потенциалу, но имеющими более высокий политический статус республиками. Такое положение было неустойчивым, побуждало отдельные регионы время от времени предпринимать попытки улучшить свое положение в бюджетной иерархии путем "самореспубликанизации", предъявления ультиматумов федеральным властям, принятия решений о приостановке налоговых отчислений в федеральный бюджет и т.п.

Таким образом, в 1991-1993 гг. бюджетная система России строилась на несовместимых и взаимопротиворечивых принципах бюджетного конфедерализма и бюджетного унитаризма. С одной стороны, отдельные республики перешли на "одноканальную" модель взаимоотношений с федеральным бюджетом. С другой стороны, большинство регионов продолжало, как и в советский период, фактически утверждать свои бюджеты в Министерстве финансов. Такое положение было одной из причин общего кризиса бюджетной системы, роста напряженности во взаимоотношениях между регионами и органами власти разных уровней, периодически вспыхивающих "налогово-бюджетных войн" и т.д.

Тем не менее в 1992-1993 гг. федеральные власти в целом проводили (частично вынужденно) линию на усиление бюджетной самостоятельности регионов и децентрализацию налогово-бюджетной системы России. Сам по себе этот процесс для унитарной высокоцентрализованной бюджетной системы являлся неизбежным и вполне закономерным. Однако его слабая управляемость, отсутствие целостной концепции бюджетных реформ, уступки федерального центра давлению со стороны региональных властей привели к усилению дисбаланса между уровнями бюджетной системы и росту политической напряженности.

Этот драматический период в формировании бюджетной системы России, который можно назвать этапом "стихийной децентрализации", завершился к концу 1993 г.

2.2. "Экспериментальный" бюджетный федерализм 1994-1996 гг.

Укрепление федерального центра и относительная стабилизация политической ситуации позволили в 1994 г. провести давно назревшую реформу межбюджетных отношений. В ее основе лежали четыре принципиально новых для бюджетной системы России подходы:

- во-первых, органам власти и управления субъектов Федерации было предоставлено право устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты, и тем самым самостоятельно регулировать с учетом своей специфики долю "оставляемого" на территории важнейшего общефедерального налога;
- во-вторых, начиная со 2-го квартала 1994 г. предполагалось ввести единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов. Это новшество в основном касалось налога на добавленную стоимость (НДС), для которого был впервые установлен единый норматив зачисления в бюджеты субъектов Федерации (прежде этот налог использовался в качестве главного инструмента для централизованного регулирования доходов территориальных бюджетов путем ежегодного установления дифференцированных нормативов его зачисления в бюджеты регионов);
- в-третьих, в составе федерального бюджета был образован фонд финансовой поддержки субъектов Федерации. Вместо абсолютных сумм дотаций (трансфертов) регионам были утверждены рассчитанные по определенной формуле доли регионов (разделенных на "нуждающиеся" и "особо нуждающиеся" в поддержке) в этом фонде. При этом Министерство финансов отказалось от жесткого регламентирования уровня бюджетных расходов субъектов Федерации, к которому прежде осуществлялась "привязка" объема централизованных дотаций;
- наконец, в четвертых, практически были сняты ограничения для введения региональными и местными властями собственных налогов.

Эти подходы (с незначительными вариациями) были реализованы в законах о федеральном бюджете на 1994 и 1995 г., а также в проекте закона о федеральном бюджете на 1996 г. Соответственно, период 1994-1996 гг. можно назвать этапом "экспериментального бюджетного федерализма". Сложившийся в этот период механизм межбюджетных отношений значительно лучше соответствовал общепризнанным принципам бюджетного федерализма. Если раньше межбюджетные отношения строились преимущественно на негласном "торге" между Федерацией и регионами за бюджетные ресурсы, результаты которого зависели от пробивной силы и влияния региональных лидеров, то начиная с 1994 г. для их регулирования стали использоваться хотя и несовершенные, но все же более рациональные финансово-экономические критерии и методы. Именно 1994 г. стал годом рождения российского бюджетного федерализма.

Однако это был не более чем "экспериментальный" бюджетный федерализм, поскольку новый механизм межбюджетных отношений имел ряд существенных недостатков, действовал со сбоями и, что самое главное, не имел развитой нормативно-законодательной базы. Переход от "экспериментального" к "законодательному" бюджетному федерализму будет составлять основное содержание развития бюджетных взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами в ближайшие 2-3 года.

3. Итоги и уроки реформирования межбюджетных отношений

Начавшаяся в 1994 г. реформа межбюджетных отношений позволила российскому федерализму избежать главной для него опасности - налогово-бюджетных "войн" между федеральным центром и регионами. В этом отношении период 1994-1995 гг. оказался гораздо спокойнее бурных 1991-1993 гг. Произошла стабилизация межбюджетных пропорций и потоков, что создало предпосылки для адаптации национальной бюджетной системы к новым для нее принципам регулирования. Внедрение в бюджетную практику формул распределения

централизованной помощи означало качественный прорыв в методах регулирования межбюджетных отношений.

Вместе с тем пока на пути развития российского бюджетного федерализма проблем и упущений не меньше, чем достижений.

3.1. Особые бюджетные режимы

Самый тревожный итог прошедших с начала реформы 2 лет состоит в том, что так и не удалось добиться реального выравнивания бюджетного статуса субъектов Федерации.

В наиболее яркой форме специфический российский феномен "особых" бюджетных режимов проявился в 4-х "привилегированных" республиках (Карелии, Татарстане, Башкортостане, Якутии), которые с 1992 г. оставляли в своем распоряжении практически все собираемые на их территории федеральные налоги. При этом, если Карелия официально получила на это право по указу Президента РФ (республике в виде "эксперимента" предоставлялся Федерацией под символические проценты налоговый кредит в размере 90% федеральных налогов), то остальные 3 республики ввели особый бюджетный режим явочным порядком.

По минимальным оценкам, только прямые налоговые потери Федерации по этим 4-м "привилегированным" республикам составили за 1994 г. не менее 2 трлн.рублей или 2,3% доходов федерального бюджета. Это означает, что каждый житель этих республик получил за счет налогоплательщиков из других регионов по 200 тыс.рублей.

Подписание в 1994 г. в составе договоров о разграничении предметов ведения и полномочий межправительственных соглашений по бюджетным вопросам с Татарстаном и Башкортостаном дало определенный фискальный эффект. Например, в 1-м квартале 1994 г. в федеральный бюджет поступило всего 2% собранных на территории Татарии налогов, то в 4-м - 24%. Отчисления НДС в федеральный бюджет с территории республики возросли с 10 до 70% (что выше, чем по некоторым регионам, не имеющим особого бюджетного согла-

шения с Федерацией). В первой половине 1994 г. года практически не поступало налоговых отчислений в федеральный бюджет с территории Башкортостана. Однако в 4-м квартале уже 23% собранных на территории республики налогов и сборов (в том числе - 49% НДС) было направлено в федеральный бюджет.

Несмотря на явный сдвиг к лучшему в финансовых взаимоотношениях этих республик с Федерацией, Татарстан и Башкортостан все же находятся вне сферы действия общего механизма межбюджетных отношений (в частности, им предоставлено право зачислять в свои бюджеты "федеральную" долю акцизов, согласовывать с Министерством финансов нормативы отчислений по НДС). На протяжении 1992-1995 гг. практически не поступало налогов в федеральный бюджет с территории республики Саха (Якутии). К достижениям 1995 г. можно отнести прекращение бюджетного эксперимента в Карелии, сохранение общего режима бюджетных отношений с Кабардино-Балкарией, Северной Осетией и Бурятией, подписавших с Федерацией договоры о разграничении полномочий.

Однако, вопреки требованиям закона о федеральном бюджете на 1995 г.. продолжала функционировать созданная в 1994 г. решением федеральных властей была создана т.н. зона "экономического благоприятствования "Ингушетия" с весьма сомнительным правовым и экономическим статусом (в отличие, например, от Калмыкии, также претендующей на статус внутренней "оффшорной" зоны, налоговые льготы регистрируемым в Ингушетии предприятиям предоставлялись за счет федерального бюджета). Ее появление оказалось дурным примером для соседних регионов: Кабардино-Балкарии и Дагестану удалось добиться (пока, правда, только формально) получения статуса свободной экономической зоны, были предоставлены льготы по уплате федерального налога на прибыль предприятиям Ставропольского края - региона, в наибольшей степени пострадавшего от утечки налогоплательщиков в "оффшорную" Ингушетию.

Несмотря на провозглашенный в законе о федеральном бюджете на 1995 г. курс на борьбу с особым бюджетным статусом отдельных регионов дал определенные результаты, проблема далека от решения. Более того, сохраняющееся неравенство бюджетного статуса

субъектов Федерации побуждает "русские" регионы-доноры добиваться пересмотра в свою пользу пропорций разделения налоговых поступлений.

В 1995-1996 гг. все большее число регионов идет по пути подписания бюджетных и налоговых соглашений с федеральными органами власти и управления. Есть точка зрения, согласно которой такие соглашения нарушают принцип равноправия субъектов Федерации, ведут к дестабилизации межбюджетных отношений и в целом препятствуют развитию бюджетного федерализма в России.

Такая позиция имеет под собой основания. Однако односторонний отказ от выполнения подписанных соглашений вернул бы Россию на 3 года назад к худшим временам бюджетного противостояния. Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, а также прилагаемые к ним соглашения по отдельным вопросам (в том числе и налогово-бюджетным) стали реальностью. Задача состоит в том, чтобы найти возможность их интеграции в нормативно-законодательную базу российского федерализма. При этом следует исходить из того, что эти договоры и соглашения должны быть не способом исправления в интересах того или иного региона федерального законодательства, а формой его исполнения с учетом специфики региональных условий.

Подписанные в последнее время бюджетные соглашения (с Удмуртией, Свердловской областью, Краснодарским краем) реализуют именно этот подход. В них речь идет не о перераспределении налоговых поступлений в пользу того или иного субъекта Федерации, а о новом порядке финансирования расходов федерального бюджета через территориальные органы федерального казначейства. Такой порядок, с одной стороны, налагает на региональные власти дополнительную ответственность за положение дел в регионе, и, с другой стороны, требует от федеральных властей внедрения четкой и ясной ("прозрачной") методики распределения расходов федерального бюджета по территории страны. В выигрыше от этого оказываются и Федерация, и регионы (причем не только подписавшие соглашения).

Таким образом, в бюджетном устройстве России, не имеющей аналогов по размаху территориальных различий, вполне допустима

определенная асимметрия. Противоречия с принципом равноправия субъектов Федерации здесь нет: равноправие не означает, что финансовые взаимоотношения регионов с федеральным центром должны быть одинаковыми. Однако реализующие эту асимметрию механизмы и процедуры должны быть четко зафиксированы в федеральном налоговом-бюджетном законодательстве. Только в этом случае она станет фактором укрепления, а не дестабилизации бюджетного устройства.

3.2. Ограниченность сферы нормативно-расчетных методов регулирования межбюджетных потоков

Всего в 1994 г. из федерального бюджета субъектам Федерации было передано 27 трлн.рублей (примерно 30% "условных", т.е. включающих косвенные дотации регионам, доходов федерального бюджета). Из них распределяемые по формулам трансферты фонда поддержки регионов составили лишь 25%. Остальные средства поступили в бюджеты субъектов Федерации, главным образом, по так называемым взаимным расчетам.

Эти средства делятся на 2 группы - перечисления в связи с уточнением бюджетов регионов (например, компенсации дополнительных расходов по принятым федеральными властями решений) и ассигнования, полученные регионами для финансирования через свои бюджеты федеральных программ (в основном капитальные вложения в социальную сферу и поддержка сельского хозяйства). Поскольку в бюджетном законодательстве не урегулированы ни процедуры проведения этих взаиморасчетов, ни распределение выделяемых при этом средств по регионам, возможности для установления "неформальных" бюджетных отношений с региональными властями оставались весьма широкими.

В 1994 г. в фонд финансовой поддержки субъектов Федерации, как и планировалось, было направлено 22% собранного за 2-4 кварталы 1994 г. НДС. Формально федеральный бюджет полностью выполнил свои обязательства перед регионами. Однако в связи с невыполнением плана налоговых поступлений абсолютные размеры этого фонда оказались почти в 1,7 раза меньше, чем это предусматривалось

при утверждении федерального бюджета. В результате была подорвана доходная база регионов, имевших право на получение трансфертов из фонда поддержки, причем в наибольшей степени пострадали высокодотационные регионы, которые, казалось бы, нуждались в первоочередной защите.

3.3. Недостатки механизма распределения трансфертов фонда финансовой поддержки субъектов Федерации

Внедренная в 1994 г. методика распределения федеральной помощи далеко не безупречна и неоднократно подвергалась вполне обоснованной критике. Заложенный в ней основной критерий для выделения регионов, нуждающихся в централизованной помощи - отставание в 1993 г. регионального бюджетного среднедушевого дохода от среднего по России (умноженного на понижающий коэффициент 0,95) - вряд ли можно считать приемлемым. Такой подход не принимает во внимание резкую дифференциацию потребностей территориальных бюджетов в финансовых ресурсах, обусловленную спецификой природно-климатических условий, демографической ситуации, транспортно-географического положения, уровня и типа социально-экономического развития и т.д. При этом привязка поправочных коэффициентов бюджетных расходов к крупным экономическим районам, объединяющим столь разнородные территории как, например, Калмыкия и Самарская область, Ямало-Ненецкий АО и Кемеровская область, Чукотский АО и Приморский край, является чисто формальной и не отражает реальных различий географических и социально-экономических условий.

В результате при первой интеграции в число регионов, имеющих право на получение трансферта, не попадают многие хронически дотационные северные и восточные территории. Для них потребовалось ввести статус региона, "особо нуждающегося" в поддержке и, по существу, особую процедуру расчета доли в фонде поддержки, "привязанную" к фактически сложившемуся уровню бюджетных расходов.

Зависимость фонда поддержки исключительно от объема поступлений НДС усиливает его неустойчивость. Наконец, финансовая поддержка регионов не имеет целевой направленности, ее получение не обусловлено необходимостью соблюдения региональными органами власти и управления хотя бы минимальных требований, направленных на обеспечение эффективного ее использования.

Однако, как оказалось, критики заслуживала не столько собственно формула распределения трансфертов фонда финансовой поддержки регионов (идеальных формул бюджетного "выравнивания" вообще не существует), сколько избранный Министерством финансов порядок ее применения. В 1994 г. почти 2/3 средств фонда поддержки передавалось регионам в виде косвенных дотаций за счет индивидуального для того или иного региона повышения норматива зачисления НДС в бюджеты субъектов Федерации. Такая же ситуация сохраняется и в 1995 г. В определенном смысле такой подход стал шагом назад даже от ситуации 1993 г., когда за каждым регионом в законе о федеральном бюджете были закреплены, хотя и различные, но стабильные нормативы отчислений от НДС, не являющиеся объектом согласования в процессе исполнения бюджетов.

Разделение трансфертов фонда поддержки на прямые и косвенные имеет целый ряд негативных последствий. Основное из них - резкая дифференциация соотношения между прямыми (в виде трансфертов) и косвенными (в виде дополнительных отчислений НДС) дотациями регионам. Например, в 1994 г. при примерно одинаковой доле зачисляемого в территориальные бюджеты НДС (около 40%), в Тульской области доля прямых трансфертов в общих трансфертах из фонда поддержки субъектов Федерации составила 69%, а в Тверской области - лишь 42%. В Смоленской области доля прямых трансфертов составила всего 18%, хотя, судя по доле "оставляемого" на территории НДС (49%), резервы для повышения объема косвенных трансфертов были далеко не исчерпаны. То же самое происходило и в 1995 г.

Поскольку для субъектов Федерации получение косвенных дотаций путем зачисления в свои бюджеты повышенной доли собранного на их территории НДС было явно предпочтительнее ожидания прямых трансфертов из федерального бюджета, торг с федеральными

властями за "выгодные" нормативы и дотации сохранился в виде индивидуального согласования доли прямых и косвенных дотаций из фонда поддержки регионов.

Одним из недостатков формулы трансфертов стало "распыление" федеральной помощи по территории страны. В 1994 г. трансферты из фонда поддержки субъектов Федерации получали 64 региона, причем в каждом третьем из них доля этих трансфертов в общих бюджетных доходах не превышала 10%. В 1995 г. число "нуждающихся" и "особо нуждающихся" регионов увеличилось до 78... Резко возросло (с 23 до 53) количество "особо нуждающихся" регионов, в числе которых оказались вполне благополучные в финансовом отношении территории (Московская, Пермская, Иркутская области).

Таким образом, в 1994-1995 гг. новый механизм предоставления регионам централизованной финансовой помощи лишь частично достиг своих целей. Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации пока не стал реальным каналом территориального перераспределения бюджетных ресурсов на основе объективных критериев и с учетом долгосрочных целей федеральной региональной политики. Федеральные власти не имели надежной базы для оценки реальных потребностей регионов в финансовых ресурсах, что вело к завышению органами власти и управления субъектов Федерации потребности в федеральной помощи, "укрывательству" собственных доходов в разного рода внебюджетных фондах и коммерческих структурах, нерациональному использованию получаемой помощи.

4. Оценка межбюджетных отношений в 1996 г.

Закон "О федеральном бюджете на 1996 г." сохраняет сложившуюся в 1994-1995 гг. систему разделения доходов между уровнями бюджетной системы. Как и в 1995 г., в текущем бюджетном году в бюджеты субъектов Федерации будут зачисляться 25% НДС по товарам и услугам, производимым на территории РФ; 90% подоходного налога с физических лиц (населения); 50% доходов от акцизов на спирт, водку и ликеро-водочные изделия, производимые на территории

РФ; 100% доходов от акцизов на остальные товары, производимые на территории РФ, за исключением акцизов на нефть (включая газовый конденсат), газ, бензин автомобильный, автомобили; платежи за использование природных ресурсов, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, транспортный налог, прочие налоги и сборы, подлежащие зачислению в бюджеты субъектов Федерации в соответствии с законодательством РФ. В части разделения налоговых поступлений закон "О федеральном бюджете на 1996 г." предусматривает два нововведения.

I. Закрепление нормативов распределения НДС, подоходного налога с населения, акцизов не только на 1996 г., но и на 1997-1998 гг. Эта мера - шаг навстречу властям субъектов Федерации, которые давно добивались стабильных нормативов отчислений от федеральных бюджетов в свои налоги. В целом такая стабильность соответствует принципам бюджетного федерализма. Однако в настоящее время жесткое закрепление пропорций разделения бюджетных доходов на 3 года может оказаться преждевременным.

Во-первых, до сих пор нет четкой нормативно-законодательной базы по разграничению ответственности различных уровней власти и управления финансирования тех или иных бюджетных расходов. Если в ближайшие 1-2 года будет сделана попытка законодательно упорядочить эту сферу межбюджетных отношений (что, по мнению большинства специалистов, совершенно необходимо), то разграничение расходных полномочий должно будет "подстраиваться" под уже существующее разделение доходов (а не наоборот, как это должно быть).

Во-вторых, как ожидается, в 1996-1997 гг. будет введен в действие Налоговый кодекс, который может потребовать пересмотра сложившихся пропорций (например, из-за изменения роли региональных и местных налогов).

В-третьих, закрепление распределения налоговых поступлений на 1996-1998 гг. законом о федеральном бюджете на 1996 г., а не более общим законодательным актом без явных временных ограничений заранее ставит под сомнение юридическую правомерность данной нормы.

II. Отказ от установления в законе о федеральном бюджете ставок налогообложения прибыли в бюджеты разных уровней. В отличие от 1994-1995 гг. эти ставки должны регулироваться законом о налоге на прибыль. Пока этот закон предусматривает прежний порядок распределения налога на прибыль между бюджетами (по ставке 13% - в федеральный бюджет, по ставке, вводимой субъектами Федерации, но не более 22% - в бюджеты регионов). В дальнейшем он может быть изменен, в том числе в связи с принятием Налогового кодекса.

Поскольку бюджет 1996 г. был сформирован исходя из действующего порядка разделения налога на прибыль, внесение в этот порядок принципиальных изменений для 1996 г. маловероятно.

Таким образом, эти нововведения отражают качественно разные тенденции в развитии межбюджетных отношений, представляя собой компромисс между предсказуемостью (стабильностью) и гибкостью разделения бюджетных доходов. В перспективе соответствующая статья закона о федеральном бюджете будет постепенно сводиться к ссылке на соответствующие законы о тех или иных федеральных налогах (или на Налоговый кодекс), где должны быть установлены пропорции их разделения между уровнями бюджетной системы. В 1996 г. существенного перераспределения бюджетных доходов между Федерацией и субъектами Федерации не произойдет. Частичные изменения (преимущественно в сторону некоторого повышения доли субъектов Федерации) могут быть обусловлены соотношением между прямыми и косвенными (за счет НДС) трансфертами фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, а также сдвигами в структуре налогооблагаемой базы и отладкой новой системы бюджетной классификации и отчетности.

5. Ключевые проблемы развития бюджетного федерализма в России

Сущность российской модели бюджетного федерализма будет зависеть от того, как будет решен ряд концептуальных вопросов, а именно:

5. 1. Федерация и местное самоуправление

В России все больше признание получает тезис о том, что федеральные органы власти и управления должны выполнять функции гаранта финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, устанавливая общие принципы их организации и деятельности. Однако вопрос о том, допустимы ли прямые, без посредничества субъектов Федерации, налогово-бюджетные взаимоотношения между федеральным бюджетом и бюджетами органов местного самоуправления (местными бюджетами), остается открытым.

В настоящее время в рамках бюджетного процесса федеральные власти взаимодействуют только с республиканскими, краевыми, областными, окружными, городскими (для гг. Москва и Санкт-Петербург) органами власти и управления. Поскольку значительная часть федеральных трансфертов и отчислений от федеральных регулирующих налогов в конечном счете попадает в местные бюджеты, органы власти и управления субъектов Федерации выступают в роли финансовых посредников между Федерацией и местными органами, перераспределяя попадающие к ним ресурсы национальной бюджетной системы

При формировании нового бюджетно-налогового законодательства предстоит определить, все ли из перечисленных вариантов решения этого вопроса (каждый из которых имеет свои преимущества и недостатки) являются приемлемыми:

- сохранение действующего порядка взаимодействия между федеральным и местными бюджетами только через посредничество органов власти и управления субъектов Федерации;
- введение регламентации перераспределения передаваемых субъектам Федерации из федерального бюджета финансовых ресурсов, например, оговаривая их долю, предназначенную для использования только местными бюджетами;

- использование прямых отчислений от федеральных регулирующих налогов и выделение трансфертов непосредственно органам местного самоуправления.

Запрет на использование отдельных вариантов (например, варианта 3) упрощает бюджетные взаимоотношения, но одновременно снижает возможности федерального центра обеспечивать финансовую самостоятельность органов местного самоуправления. Возможность использования в бюджетном регулировании всех трех вариантов повышает гибкость бюджетной системы, однако в любом случае потребуется сделать выбор между ними для конкретных налогов и межбюджетных трансфертов.

Именно на нижних этажах бюджетной системы в настоящее время зреют проблемы, от решения которых будут зависеть перспективы развития бюджетного федерализма в России. До тех пор, пока формирующееся местное самоуправление лишено реальной финансово-бюджетной самостоятельности, бюджетное устройство России будет лишено сколь-либо прочного фундамента.

5.2. Степень "асимметричности" бюджетной системы

Доставшиеся в "наследство" от парада суверенитетов российских республик "особые" бюджетные режимы - основное препятствие на пути нормализации межбюджетных отношений. Как можно убедить абсолютное большинство регионов соблюдать единые правила взаимоотношений с федеральным бюджетом, если из них заведомо сделаны индивидуальные исключения для нескольких отнюдь не самых слабых в финансовом отношении республик, производственный и экспортный потенциал которых в свое время был создан за счет усилий всей страны?

Вопрос состоит в том, являются ли "особые" бюджетные режимы приемлемыми для российской модели бюджетного федерализма.

В случае положительного ответа эти режимы должны быть легализованы федеральным законодательством, а не отдельными соглашениями или указами. Например, могут быть сделаны исключения, с одной стороны, для регионов, которые способны после выполнения

своих обязательств перед федеральным бюджетом, получить большую бюджетную самостоятельность и ответственность и, с другой стороны, - для слаборазвитых или слабоосвоенных регионов, полностью зависящих от федеральной помощи. При этом каждый субъект Федерации, удовлетворяющий тем или иным критериям, должен иметь право на предоставление соответствующего режима (без его "индивидуальной" подгонки под "региональную" специфику). Общий же бюджетный режим, который должен сочетать оптимальную степень бюджетной самостоятельности и федеральные финансовые гарантии, должен быть наиболее "удобен" для большинства регионов.

В случае же отрицательного ответа в федеральном законодательстве должен быть прямой и ясный запрет на введение каких-либо региональных исключений в бюджетном режиме.

Обе эти альтернативы далеко не идеальны. В первом случае бюджетная система России будет чрезмерно сложной, что сделает ее в условиях переходного периода неэффективной. Реализация второго варианта чревата конфликтом между центром и "привилегированными" республиками, который может привести к новому витку территориальной дезинтеграции. Кроме того, будет осложнено проведение федеральной политики бюджетного выравнивания.

Вряд ли Россия в ближайшем будущем сможет избежать определенной асимметрии в бюджетной системе. Одна из причин этого - существенные различия между субъектами Федерации в их населении, размерах, экономическом и финансовом потенциале и, что, может быть, самое важное - в реальной способности и желании региональных властей принять на себя большую бюджетную самостоятельность и ответственность. Возможно, есть смысл начать с введения для отдельных субъектов Федерации, удовлетворяющих заранее определенным критериям (практически полная зависимость от федерального бюджета, низкая бюджетная обеспеченность, невозможность финансирования за счет собственных средств основных социальных расходов и т.д.), особого (преференциального) бюджетного режима (с прямым финансированием из федерального бюджета части расходов, предоставлением субвенций и т.п.) с тем, чтобы абсолютное большинство регионов получили возможность для большей бюджетной самостоятельности и

ответственности. Такая асимметрия в российском бюджетном федерализме поддерживала бы только слабые регионы и потому была бы не столь разрушительна, как преференциальные бюджетные режимы для более сильных регионов.

5.3. Подходы разделения налоговых поступлений

Существуют три принципиально различных подхода разделения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. При первом подходе каждый уровень - федеральный, региональный и местный - имеет собственные ("непересекающиеся") налоги, которые вводятся соответствующими органами власти и полностью поступают в соответствующие бюджеты. Второй подход предусматривает соединение в одном налоге ставок, устанавливаемых органами власти и управления различных уровней (как правило, при введении вышестоящими органами определенных предельных ставок). При третьем подходе поступления от одних и тех же общегосударственных налогов распределяются в определенной пропорции между уровнями бюджетной системы.

Большинство национальных бюджетных систем основано на определенном сочетании этих подходов. При реформировании бюджетной системы России предстоит в первую очередь определить оптимальные пропорции в разделении налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы и, соответственно, долю "собственных" налогов в доходах региональных и местных бюджетов.

Как уже отмечалось, за последние 3 года произошло резкое перераспределение налоговых поступлений в пользу региональных властей. Представляется, что степень децентрализации бюджетной системы России дошла до своего предела (даже в Канаде - одной из наиболее "рыхлых" федераций - доля провинций в общих бюджетных доходах не превышает 55%). В настоящее время доля региональных и местных налогов и сборов в общих доходах регионов составляет не более 15-20%. Вопрос состоит в том, должна ли она повышаться и если да, то до каких пределов и за счет каких налогов.

Ослабление контроля со стороны федеральных властей за налоговой политикой региональных властей привело к неоднозначным последствиям. С одной стороны, возросла налоговая самостоятельность и ответственность региональных властей, без которых немислимо развитие реального федерализма. С другой стороны, вводимые региональными и местными властями налоги зачастую нарушали федеральное законодательство, противоречили единым принципам налогообложения, дублировали федеральные налоги, да и просто не укладывались в рамки разумной налоговой политики.

Имевший место в 1994 г. расцвет регионального налогоплательчества привел к сегментации налогового пространства, усилению налоговой нагрузки на предприятия, усложнению системы налогообложения и искажению механизмов ценообразования. Например, в Белгородской области были фактически введены "внутренние" импортные и экспортные пошлины (сбор за реализацию на территории области отдельных продуктов питания, произведенных в странах ближнего и дальнего зарубежья в размере от 15 до 30% к отпускной цене поставщика, сбор за реализацию живого скота за пределы области), дополнительный подоходный налог с физических лиц (сбор за превышение совокупного дохода 20-кратной минимальной оплаты труда в размере от 20 до 40% в зависимости от уровня доходов), дополнительное налогообложение прибыли банков (сбор в размере 10% от валовой прибыли банков) и т.д. Острый конфликт вызвало введение в г.Москве сбора с оборотов межбанковской валютной биржи. Появились случаи введения весьма экзотичных налогов (сбор на содержание областной футбольной команды, сбор за прогон скота и т.п.), использования налоговых рычагов для ограничения личных прав и свобод (например, около 40 регионов ввели весьма крупные сборы за регистрацию и проживание на их территории граждан иностранных государств и стран СНГ)-

В условиях переходного периода основная часть доходов региональных и местных бюджетов, видимо, должна формироваться за счет отчислений от федеральных налогов либо через "присоединение" ставок (причем не только органами власти и управления субъектов Федерации, но и органами местного самоуправления), либо путем ус-

тановления пропорций их разделения между федеральным, региональными и местными бюджетами.

В любом случае в налоговой системе России, по-видимому, должен быть крупный "регулирующий" налог. Этот федеральный налог (например, НДС) должен поступать в нижестоящие бюджеты на основе дифференцированных нормативов с целью частичного выравнивания межрегиональных различий в налоговом потенциале и сокращения масштабов прямой федеральной помощи регионам. Для того, чтобы преодолеть хорошо известные недостатки "регулирующих" налогов (в частности, субъективизм в установлении нормативов отчислений), могут быть использованы различные формализованные методы.

Примером может служить использование модифицированной действующей методики распределения трансфертов фонда поддержки субъектов Федерации. После расчета суммы, необходимой для "выравнивания" удельных (в расчете на душу населения) налоговых доходов субъектов Федерации, определяется доля региона, имеющего право на дополнительные отчисления от НДС, в общем "пуле" выравнивания, которая затем пересчитывается в конкретный индивидуальный норматив.

Возможно также повышение базовой ставки отчислений в зависимости от "отставания" удельных налоговых доходов регионов от средних по РФ. Например, при 10-процентном отставании от среднероссийского уровня базовая ставка будет "автоматически" повышена на 5 процентных пунктов, при 20-процентном - на 10 и т.п.

Наконец, возможно распределение "выделенной" для субъектов Федерации части налоговых поступлений пропорционально численности населения регионов, скорректированной, например, на размеры территории, долю городского населения, стоимость потребительской корзины и т.п. с последующим пересчетом нормативов отчислений.

Аналогичные методы могут применяться и для регулирования доходной части местных бюджетов (либо непосредственно федеральными властями, либо органами власти и управления субъектов Федерации). При любом варианте произойдет дифференциация нормативов зачисления НДС в нижестоящие бюджеты, но эта дифференциация

будет основана хотя и не на идеальных, но одинаковых для всех критериях, позволяющих "бедным" регионам оставлять в своем распоряжении относительно большую часть собираемого на их территории НДС.

Таким образом, при реализации этих подходов низкодоходные регионы смогут, не вступая в закулисные переговоры, получить дополнительные доходы из причитающейся федеральному бюджету доли бюджетных ресурсов (вплоть до 100% контингента НДС).

5.4. Разделение расходных полномочий

В отличие от распределения доходных источников, которое регулируется целым рядом законодательных актов, разделение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы России не имеет детально проработанной правовой базы. Конституция Российской Федерации устанавливает лишь общие принципы разделения компетенции между властями разных уровней, но не регламентирует механизмы финансирования закрепленных за федеральным и региональным уровнем управления функций.

В 1991-1993 гг. происходил достаточно интенсивный процесс перераспределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, в результате которого на региональные бюджеты оказались возложенными новые для них расходы (например, по социальной защите населения, финансированию капитальных вложений, дотированию цен и т.п.), причем зачастую без соответствующего обеспечения доходными источниками.

К настоящему времени ситуация стабилизировалась. В целом, по мнению большинства экспертов, в том числе зарубежных, стихийно сложившееся разделение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы России примерно соответствует общепринятым принципам. Так, за федеральным бюджетом закреплено финансирование высших учебных заведений, тогда как за регионами - начального и среднего образования; федеральный бюджет финансирует крупные медицинские центры национального значения, а регионы - "рядовые" больницы и поликлиники и т.д. Однако ясности в этом вопросе по-

прежнему нет, из общих правил имеется множество исключений. Без наведения порядка в этой сфере и четкого разграничения расходных полномочий за каждым уровнем бюджетной системы развитие бюджетного федерализма в России будет неустойчивым.

Необходимость такого разграничения никем не оспаривается, нет серьезных разногласий и относительно его общих принципов. Однако до реальных шагов дело обычно не доходит. Одна из причин этого, возможно, связана с желанием федерального правительства сохранить определенную свободу для маневра во взаимоотношениях с региональными властями.

5.5. Федеральная помощь регионам

Международный опыт показывает, что измерение потребностей регионов в финансовых ресурсах - весьма сложная задача. Практически ни в одной стране пока не найдено приемлемого решения. Большинство формул бюджетного выравнивания ориентируется на фактический или потенциальный уровень бюджетных доходов регионов. Для России, с ее огромными межрегиональными различиями, такой подход вряд ли приемлем. Представляется, что использование при распределении финансовой поддержки более объективных оценок "минимальных" (рациональных) потребностей региональных и местных бюджетов в финансовых ресурсах - главное направление поиска более справедливой и эффективной формулы распределения федеральной помощи.

Многое здесь зависит от разработки и внедрения в бюджетную практику "социальных" финансовых нормативов. Если такая система нормативов будет создана, первым шагом в ее использовании станет "привязка" общенациональных нормативов к конкретным регионам. При этом могут использоваться 2 варианта:

- при первом варианте утвержденные Федеральным Собранием на очередной бюджетный год общефедеральные нормативы должны будут умножаться на индивидуальный для каждого региона коэффициент, составленный из достаточно простых "объективных" па-

раметров (например, доли городского населения, плотности населения, стоимости потребительской корзины и т.п.); при втором варианте будут утверждены единые нормативы для 5-7 групп, объединяющих регионы со сходными социально-экономическими и природно-климатическими условиями.

Утвержденные федеральными властями нормативы не будут предопределять уровень бюджетных расходов субъектов Федерации. Сфера их действия будет ограничена расчетом размеров прямой федеральной помощи регионам. Получив эту помощь, субъекты Федерации сохраняют полное право на повышение уровня финансирования тех или иных расходов за счет собственных ресурсов.

Собственно методика распределения федеральной помощи может выглядеть следующим образом. Для каждого субъекта Федерации оцениваются собственные бюджетные доходы (с учетом осуществляемого Федерацией их частичного территориального перераспределения). Затем рассчитывается доля нормативных расходов (определенных на основе бюджетных нормативов) в этих доходах. Если в том или ином регионе эта доля превышает заранее установленный уровень (например, 50%), то он получает право на предоставление трансферта из федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации. Размер трансферта определяется так, чтобы привести эту долю к нормативному уровню путем уменьшения расходов бюджета региона. В механизм предоставления федеральной помощи должны быть "встроены" процедуры достаточно жесткого контроля федеральных властей за целевым использованием полученных из федерального бюджета средств, а также требования безусловного соблюдения органами власти и управления субъектов Федерации налогово-бюджетного законодательства РФ.

Представляется, что наряду с общей (блоковой) дотацией целесообразно использовать федеральные субвенции на основные социально значимые расходы территориальных бюджетов - образование, здравоохранение, социальное обеспечение, культуру и т.д., устанавливаемые в процентах к соответствующим расходам нижестоящих бюджетов (для "бедных" регионов эта доля должна быть установлена на более высоком уровне, чем для "богатых"). Это даст возможность со-

блюдать общенациональные нормативы их финансирования, а также стимулировать социальную направленность территориальных бюджетов.

Помимо текущих дотаций и субвенций, видимо, должны быть предусмотрены инвестиционные субвенции регионам, получившим по специальной процедуре особый статус ("регион приоритетного развития"). Источником их финансирования может стать федеральный фонд регионального развития.

Предоставление федеральной финансовой помощи регионам должно быть обусловлено открытостью региональных бюджетов и внебюджетных фондов, соблюдением региональными и местными властями федерального налогово-бюджетного законодательства, требований федеральной программы финансовой стабилизации, в частности, по сокращению экономически и социально неоправданного субсидирования народного хозяйства.

6. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация

С точки зрения межбюджетных отношений специфика современной ситуации состоит в том, что дефицит консолидированного бюджета целиком сосредоточен на уровне федерального бюджета, а основные резервы по сокращению нерациональных бюджетных расходов, в первую очередь, экономически и социально неэффективных субсидий различным отраслям народного хозяйства - на уровне территориальных бюджетов. В связи с этим реформирование взаимоотношений между уровнями бюджетной системы должно учитывать требования программы финансовой стабилизации.

Простое "сталкивание" необеспеченных доходами расходных полномочий на региональные и местные бюджеты, как это имело место в 1992-1993 гг., или неоправданное изъятие части их доходов способно лишь загнать проблему вглубь, но ни в коем случае не решить ее. Речь идет о разработке и внедрении системы финансово-экономических стимулов и косвенных "сигналов" для органов власти и

управления субъектов Российской Федерации с тем, чтобы побудить их проводить более рациональную бюджетную политику.

6.1. Резервы

За 1992-1994 гг. народнохозяйственные расходы федерального бюджета относительно ВВП сократились более чем в 2 раза - с 6,1% до 2,9%, в то время как аналогичные расходы региональных бюджетов возросли с 5,3% до 7,2% ВВП. В результате в 1994 г. субъектами Федерации были профинансированы 71% общих бюджетных расходов на народное хозяйство (45 трлн.руб.), из которых основная часть была представлена разного рода дотациями и субсидиями.

При этом расходы субъектов Федерации по статьям бюджетной классификации "государственная дотация" и "возмещение разниц в ценах" можно считать лишь минимальным уровнем субсидирования народного хозяйства. По данным Министерства финансов РФ, в 1994 г. они составили 22 трлн.рублей - половину народнохозяйственных расходов, 1/5 часть общих бюджетных расходов субъектов Федерации или 3,5% ВВП. Фактические же затраты на прямые и косвенные субсидии и дотации различным отраслям народного хозяйства (в основном жилищно-коммунальному хозяйству, сельскому хозяйству, транспорту) достигают 5-6% ВВП. Именно они, а не имеющий искусственный характер профицит региональных бюджетов и составляют реальные резервы для сокращения нерациональных бюджетных расходов.

Разумеется, лишь часть этих резервов может быть реально использована для сокращения дефицита консолидированного бюджета. Однако даже при паритетном разделении этой экономии между Федерацией и субъектами только за счет этого источника могли бы быть выполнены обязательства федерального правительства по сокращению бюджетного дефицита с 5-6% ВВП в 1995 г. до 3,0% ВВП к 1997 г.

6.2. Решения задач по стабилизации и сокращению дефицита бюджета

При реформировании межбюджетных отношений в рамках программы финансовой стабилизации и сокращения бюджетного дефицита предстоит решить две взаимосвязанные задачи. Необходимо, во-первых, создать для региональных и местных органов власти и управления систему стимулов для сокращения субсидирования отраслей народного хозяйства и экономически и социально неоправданного дотирования цен на товары и услуги из территориальных бюджетов и, во-вторых, найти наиболее эффективные способы использования возникающей на низших уровнях бюджетной системы экономии для сокращения дефицита федерального (и, соответственно, консолидированного) бюджета.

Для их решения могут использоваться различные варианты действий.

1. Перевод финансирования подлежащих ликвидации дотаций в федеральный бюджет. В результате федеральное правительство получит возможность постепенно сокращать уровень субсидирования тех или иных отраслей, направляя высвобождающиеся средства на выплату адресных пособий малоимущим слоям населения и на сокращение дефицита федерального бюджета. Основным недостатком данного варианта состоит в том, что федеральное правительство должно будет хотя бы на время принять на себя ответственность за функционирование субсидируемых отраслей, имеющих, как правило, региональное или "местное" значение.
2. Организация долевого финансирования сокращаемых дотаций из федерального и территориальных бюджетов. При этом в федеральном бюджете появится соответствующая статья расходов, ассигнования по которой будут передаваться регионам в виде целевых субвенций. Сокращение федеральных субвенций будет стимулировать регионы снижать уровень субсидирования отрасли. Ключевой вопрос этого варианта - определение пропорций финансирования (дотирования) тех или иных отраслей федеральным и региональными бюджетами. В общем случае они должны быть

"привязаны" к уровню субсидирования отрасли (точнее - к соблюдению регионами графика его снижения), а также финансовому состоянию региона.

Очевидное преимущество данного варианта - сохранение отрасли в ведении местных властей, что позволит перевести вопрос о сокращении уровня бюджетной поддержки в чисто финансовую сферу. Однако для его реализации потребуются тщательная подготовка и внедрение новых элементов межбюджетных отношений. При этом темпы выполнения программы сокращения дотаций могут оказаться ниже, чем в предыдущем случае, поскольку введенные косвенные финансовые стимулы могут оказаться недостаточными для проведения региональными властями жесткой бюджетной политики.

Как в первом, так и во втором вариантах потребуется изыскать источники финансирования дополнительных расходов федерального бюджета. Это возможно:

а) за счет перераспределения налоговых поступлений в пользу федерального бюджета;

б) за счет сокращения централизованной помощи регионам;

в) за счет передачи регионам определенных расходов (т.е. "обмена" расходными полномочиями, в результате которого на федеральном уровне окажутся сосредоточенными расходы, подлежащие сокращению, а на региональном - расходы, которые в любом случае должны быть сохранены за тем или иным уровнем бюджетной системы).

Вне зависимости от того, какой метод будет выбран, он должен базироваться на экономических расчетах и иметь четкую "привязку" к согласованной с регионами программе сокращения бюджетных субсидий и бюджетного дефицита.

3. Использование механизмов предоставления регионам финансовой помощи (трансфертов). В рамках действующей модели распределения трансфертов это возможно:

а) чисто административными методами (исключение региона из числа "нуждающихся" или "особо нуждающихся" в

случае несоблюдения им графика сокращения дотационное™ отрасли);

б) "жесткими" финансовыми мерами (сокращение суммы трансфертов на величину превышения регионом "нормативных" затрат на субсидирование отрасли);

в) "мягкими" финансовыми мерами (исключение из состава расходов, учитываемых в формулах "выравнивания", затрат на "сверхнормативные" дотации).

Основное преимущество данного подхода - сохранение финансовой самостоятельности субъектов Федерации и их ответственности за состояние снимаемой с бюджетного финансирования отрасли, а его недостатки обусловлены ограниченностью сферы распространения (финансово сильные регионы, не получающие трансфертов, не получают и финансовых стимулов для реализации профаммы), усложненностью процедур предоставления финансовой помощи и их лишь "косвенным" воздействием на бюджетную политику региональных властей, трудностями в использовании "выифыша" от снижения уровня дотационности отрасли для сокращения дефицита федерального бюджета.

Для усиления его эффективности возможно выделение из состава фонда финансовой поддержки регионов специального фонда, доступ к которому имели бы только те регионы, которые проводили бы, в соответствии с заранее установленными требованиями и критериями, жесткую бюджетную политику. Это даст толчок для организации мониторинга проводимой региональными властями экономической политики, результаты которого должны учитываться при предоставлении регионам централизованной финансовой помощи.

4. Перераспределение по определенному графику налоговых поступлений в пользу федерального бюджета. В рамках этого варианта перед региональными властями не будут ставиться какие-то конкретные требования и ограничения по проведению бюджетной политики. Проводимое перераспределение налоговых поступлений будет обосновываться сокращением, по мере снижения дотационности народного хозяйства, реальной нагрузки на региональные бюджеты. При этом потребуются нормативно-законодательное закрепление четких принципов и методов определения потребности

различных уровней власти в финансовых ресурсах и, соответственно, распределения между ними доходных источников.

В любом случае необходимо будет с цифрами и фактами доказать населению и региональным властям, что реально территории выигрывают от сокращения экономически и социально неэффективных дотаций и что лучший способ использования этого выигрыша в общих интересах - передача определенной его части в федеральный бюджет в целях финансовой стабилизации. Одновременно потребуется усилить интенсивность территориального перераспределения бюджетных ресурсов с тем, чтобы централизованная финансовая помощь сосредотачивалась только в тех регионах, которые в ней действительно нуждаются.

В целях предотвращения возможного противостояния между федеральным правительством и субъектами Федерации региональные власти должны быть заблаговременно привлечены к разработке и согласованию новых элементов механизма регулирования межбюджетных отношений.

Сокращение бюджетных расходов, на каком бы уровне оно не происходило - весьма болезненный процесс. До сих пор его основная тяжесть падала на федеральное правительство. Смысл предлагаемых нововведений - вовсе не в том, чтобы обосновать целесообразность перераспределения бюджетных ресурсов в пользу федерального бюджета, а в том, чтобы создать механизмы участия субъектов Федерации (в рамках их компетенции и полномочий) в решении важнейшей на сегодняшний день проблемы - достижения финансовой стабилизации. Именно такой подход - формулирование общенациональных целей и приоритетов на федеральном уровне и их реализация на региональном уровне - полностью отвечает общепризнанным принципам бюджетного федерализма.

Как показывает мировая практика, в кризисные периоды возникает тенденция к централизации экономической и политической власти. Действительно, в условиях унитарной бюджетной системы центральное правительство, видимо, имело бы меньше ограничений в проведении жесткой политики финансовой стабилизации. Однако для России усиление централизации бюджетно-налоговой системы чревато

подрывом идей федерализма, которые с таким трудом прокладывают себе дорогу в посттоталитарном обществе. Необходим поиск разумного компромисса между следованием достаточно жестким требованиям политики финансовой стабилизации и достижением конечных целей экономических и политических реформ (в том числе становления полноценного федеративного государства)

7. Перспективы развития российского бюджетного федерализма

В среднесрочной перспективе (1995-1998 гг.) основными направлениями российской модели бюджетного федерализма должны стать:

1. Закрепление в федеральном законодательстве механизмов межбюджетных отношений, принципов и методов перераспределения доходов и расходов, разграничения бюджетных полномочий и ответственности между органами власти и управления различных уровней.
2. Разработка и использование в бюджетном процессе среднесрочной программы корректировки разделения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы с учетом сокращения экономически и социально неэффективных бюджетных дотаций, проводимых институциональных реформ и динамики межрегиональных различий в бюджетной обеспеченности.
3. Распространение нормативно-расчетных методов регулирования межбюджетных отношений на основную часть финансовых потоков между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, регламентация взаимных расчетов между бюджетами разных уровней и процедур финансирования федеральных программ через региональные бюджеты.
4. Обеспечение адресности федеральной помощи регионам, создание механизма контроля за ее целевым использованием, внедрение в практику межбюджетных отношений принципа обусловленности предоставления федеральной помощи открытостью региональных бюджетов и внебюджетных фондов, соблюдением налогово-

- бюджетного законодательства, требований федеральной программы финансовой стабилизации.
5. Диверсификация форм предоставления региональным бюджетам централизованной поддержки, внедрение целевых субвенций на образование, здравоохранение, культуру, социальную защиту населения, использование долевого финансирования имеющих общенациональное значение бюджетных расходов, создание, по мере расширения инвестиционных возможностей федерального бюджета, целевого фонда регионального развития, средства которого должны быть направлены на долевое финансирование инвестиций в социальную и производственную инфраструктуру слаборазвитых регионов.
 6. Концентрация федеральной помощи в регионах с наиболее сложной финансовой и социально-экономической ситуацией. Включение в методику определения размеров федеральной помощи регионам более объективных оценок потребностей территорий в бюджетных ресурсах на основе дифференцированных по территории социальных и бюджетных нормативов, использование в качестве критерия для выделения регионов, имеющих право на получение текущих трансфертов, превышение доли нормативных расходов в собственных бюджетных доходах установленного федеральным законодательством уровня.
 7. Укрепление собственной налоговой базы регионов (в том числе за счет повышения значения налогов на собственность) при обеспечении соответствия регионального и местного налогообложения общим принципам налоговой системы и внедрении единой методики оценки "налоговых" усилий регионов, стимулирующей проведение рациональной налоговой политики на местах.
 8. Создание нормативной базы для регулирования федеральными властями уровня и форм задолженности субъектов Федерации и органов местного самоуправления, упорядочивание статуса муниципальных ценных бумаг.
 9. Обеспечение финансовых гарантий органам местного самоуправления по всей территории страны (вплоть до их прямой финансо-

вой поддержки из федерального бюджета с зачетом выделяемых средств в лимит общих трансфертов региону).

10. Создание системы учета расходов федерального бюджета по регионам при установлении размеров, форм и методов предоставления централизованной помощи территориальным бюджетам, а также механизмов ориентации территориального распределения федеральных расходов на достижение целей экономической политики.

Для полноценной реализации этих направлений предстоит решить основные на сегодняшний день проблемы.

Во-первых, необходимо распространить единые принципы межбюджетных отношений на все субъекты Федерации без исключения, положить конец традиции закулисного "выбивания" регионами различных индивидуальных льгот и привилегий за счет федерального бюджета, приостановить - по крайней мере, до принятия соответствующего федерального законодательства - подписание с отдельными субъектами Федерации соглашений по налоговым и бюджетным вопросам.

Во-вторых, до начала следующего цикла бюджетного процесса Федеральному Собранию необходимо будет заложить основы нового налогово-бюджетного законодательства России, включающего Налоговый кодекс, новую редакцию закона "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации" и федеральный закон "Об основах бюджетных взаимоотношений между федеральными органами государственной власти, государственными органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления". Эти законодательные акты целесообразно разработать и внести на рассмотрение Федерального Собрания единым "пакетом", реализующим общую концепцию реформирования налогово-бюджетной системы. Именно в них должны быть реализованы как "классические" принципы бюджетного федерализма, так и механизмы по их адаптации к специфическим условиям переходного периода.

В-третьих, что, возможно, самое главное и самое сложное, необходимо как можно скорее преодолеть получившие в российском

общественном сознании (особенно на региональном уровне) достаточно широкое распространение мифы, дающие искаженную трактовку сущности бюджетного федерализма. Среди этих мифов - представления о регионах, которые якобы "платят налоги" (на самом деле любые налоги платят только предприятия и граждане), о федеральном центре, который "забирает у регионов слишком много налоговых поступлений" (федеральные налоги, где бы они не собирались, "принадлежат" только Федерации), о равнозначности децентрализации и федерализации бюджетной системы (несмотря на то, что децентрализация бюджетной системы России за последние годы зашла, возможно, слишком далеко, реальный бюджетный федерализм находится лишь в самом начале своего становления), о "праве" региональных властей быть финансовым "посредником" между федеральными властями и гражданами и предприятиями и т.д.

При условии успешного решения этих задач развитие российского бюджетного федерализма в России станет необратимым. В противном же случае эволюция межбюджетных отношений по-прежнему будет происходить стихийно, создавая постоянную угрозу национальной бюджетной системе, экономическим реформам и российской государственности.