



Nr. 32

Ноябрь 2001

**Формирование и развитие бюджетного
федерализма в Российской Федерации**

Ю. Кушнир, С. Митрохин

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
Klagenfurter Str. 3 * 28359 Bremen
Telefon 0421-218-3687 * Fax 0421-218-3269

Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Материалы Центра Исследований Восточной Европы.

№г. 32: Ю. Кушнир, С. Митрохин: Формирование и развитие бюджетного федерализма в Российской Федерации.

Ноябрь 2001

ISSN: 1616-7384

Редактор: Я. Фрухтманн

Кушнир, Юлия – Центр Исследований Восточной Европы, г. Бремен, Германия.

Митрохин, Сергей Сергеевич – Депутат Государственной Думы РФ; Член Фракции «Яблоко»;

Член Комитета по вопросам местного самоуправления при Государственной Думе РФ.

Материал, представленный ниже, создан в связи с исследовательским проектом «Экономико – культурные факторы в области налогового законодательства и налоговой практики в РФ», финансируемого Отто – Вольф – Фондом и Альфред – Клере – Потт – Фондом.

Общую информацию о проекте вы сможете найти в интернете по адресу:

http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de/projekte/wirtschaftskultur_Projekt_engl.html

а также версию на английском языке в интернете по адресу:

http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de/projekte/wirtschaftskultur_Projekt_engl.htm

Die Meinungen, die in den von der Forschungsstelle Osteuropa herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung der Forschungsstelle sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

© 2001 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa

Klagenfurter Str. 3

28359 Bremen

Telefon: 0421-218 3687

Telefax: 0421-218 3269

e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de

Internet-Adresse: <http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de>

Содержание

Система взаимоотношений федерация – регионы – муниципалитеты.....	4
Начало формирования бюджетных отношений на новом уровне.....	4
Бюджетная реформа, проведенная в 1994-96 г. и ее последствия.	5
Склонность федерального правительства к силовому воздействию	8
Влияние фискальной самостоятельности регионов на инвестиционный процесс	10
Региональные внебюджетные фонды.....	12
Система взаимоотношений регионы – муниципалитеты.....	15
Становление законодательной базы взаимоотношений	15
Проблемы взаимоотношений региональных и местных бюджетов	17
Доходные источники муниципалитетов - нерешенная проблема законодательства РФ.....	18
Налоговые инициативы как вызов и угроза муниципальному проекту России	19
Финансовые нарушения на муниципальном уровне.....	20
Программа реформирования системы бюджетного федерализма в РФ.....	22
Основные причины кризиса системы бюджетного федерализма в РФ.....	22
Несовершенство бюджетного законодательства РФ.....	24
Программа развития бюджетного федерализма до 2005 г.	26
Список литературы	37

Юлия Кушнир / Сергей Митрохин

Формирование и развитие бюджетного федерализма в Российской Федерации

«Мы должны отдавать себе отчет в том, что состояние федерального бюджета, состояние финансов - это каркас, основа не только социально - экономической, но и политической жизни страны. Это индикатор, диагноз и прогноз одновременного развития общества и государства. В конечном счете, это база для нашего рационального прогресса...»¹

Система взаимоотношений федерация – регионы – муниципалитеты

Начало формирования бюджетных отношений на новом уровне

Проблемы межбюджетных отношений в государственных органах власти, в научных кругах, а также в прессе обсуждаются уже давно, однако до полного их решения еще далеко. За годы проведения реформ в финансовых отношениях между центром и субъектами РФ по многим вопросам не достигнуто определенного компромисса.

Бюджетный федерализм в России начал развиваться не на пустом месте. Согласно принципу сочетания общегосударственных и региональных интересов, его существование осуществлялось с помощью плановых механизмов и параллельно с этим действовали и распределение доходов по уровням бюджетной системы, и многоканальная налоговая система, и другие элементы бюджетного федерализма.²

Реформирование экономических отношений было начато руководством России после распада Советского Союза в условиях действия сильных центробежных тенденций. Тогда центр стремился к системному реформированию экономики, основанного на попытках установления единых норм и правил экономической деятельности для всей страны, а регионы – к защите от болезненных последствий этих реформ.

Основополагающим документом в этом направлении явилось принятие Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»,³ который провозгласил независимость бюджетов всех уровней, приостановил практику автоматического покрытия дефицита бюджетов нижестоящего уровня из вышестоящего и изъятие дополнительно выявленных или экономленных доходов в вышестоящие бюджеты. Последующим шагом было введение Закона «Об основах налоговой системы в РСФСР»,⁴ который утвердил три уровня налоговой системы в РФ: федеральный, региональный и местный, а также четко ограничил права по установлению и взиманию налоговых платежей между различными уровнями власти.⁵ На практике это означало, что, независимо от распределения налогов по уровням бюджетной системы, принимать решение по отдельным вопросам взимания налогов (определения конкретных размеров ставок, рассмотрения перечня налоговых льгот и т.д.) соответствующие органы власти могут лишь в пределах своей компетенции.

На этом этапе цели взаимодействия постепенно трансформировались – если на первом этапе региональные власти пытались получить от федерального центра какие-то льготы и преференции, то затем они совершенно естественно перешли к открытому шантажу.⁶ Такие ситуации возникли в начале 1992 г., когда Татарстан, Башкортостан и Саха (Якутия) прекратили перечислять налоги в федеральный бюджет и потребовали перехода на «одноканальную» систему перечислений,

¹ Выступление Президента РФ на расширенном заседании Совета коллегии Министерства Финансов и Министерства по налогам и сборам РФ от 16.04.2001, www.kremlin.ru/events.

² Ассекритов С., Широкова В. Межбюджетные отношения: проблемы и подходы к их решению, *Экономист* 2000 №1, с.57.

³ Закон от 10.10.1991 г. Ведомости Съезда Народных Депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР (далее ВСНД РФ) 1991 № 46, 1543.

⁴ Закон от 16.02.1992 г. а также изменения и дополнения к нему от 22.12.1992 г. и 21.05.1993. Ведомости Съезда Народных Депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1992 № 11, 527; 1992 № 34, 1976; 1993 № 4, 118; 1993 № 23, 824.

⁵ См. там же, п.2 ст.20 Закона.

⁶ Павленко С. Регионы и региональная политика, *Вопросы экономики* (далее – ВЭ) 1994 № 9, с.11.

предполагающую, что центру выплачиваются не налоги а единый платеж, размеры которого определяются на договорной основе.⁷ Их примеру последовали другие регионы. К 1993 г. их число увеличилось до 30.⁸

Новое направление во взаимоотношениях было задано Конституцией РФ, принятой 12.12. 1993 г. , которая согласно ст. 72 продекларировала в целом Россию как федерацию, основанной на принципах федеративного государства: единства конституционно – правовой системы, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различных уровней, равноправия всех субъектов между собой и во взаимоотношениях с федеративными органами, а также максимум самостоятельности в вопросе определения собственной бюджетной политики – однако этот максимум был представлен в Конституции лишь в общем виде. Главной чертой являлось отсутствие установленных общих принципов организации бюджетного процесса в РФ. Следовательно, субъектом РФ в этом вопросе была предоставлена полная самостоятельность и в результате Российское Правительство лишилось возможности контролировать формирование региональных бюджетов, а также воздействовать на сферу взаимоотношений региональных и муниципальных бюджетов.

Конституция содержала в себе также ряд положений, обеспечивающих организационную и финансовую самостоятельность местного самоуправления от органов государственной власти (ст. 130-133 Конституции). Во исполнение этих статей были приняты соответствующие федеральные законы. Однако усилия по созданию финансовой независимости органов местного самоуправления столкнулись с огромными трудностями, возникшими по причине резкого усиления влияния региональных органов власти а также непоследовательности федеральных властей в вопросе создания финансовых гарантий самостоятельности муниципалитетов.

Бюджетная реформа, проведённая в 1994 – 96 гг. и её последствия.

Указом Президента РФ «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации на 1994 г.»⁹ были введены относительно новые формализованные правила – а именно: единая для всех регионов норма единых пропорций расщепления федеральных налогов, (при этом была поставлена задача обеспечить «выравнивание возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня установленных Конституцией и федеральным законодательством социальных гарантий, финансирование которых осуществляется из бюджета всех уровней») и более объективные критерии распределения финансовой помощи, идея которых была продублирована Государственной Думой РФ в федеральном бюджете на 1994 г. Эти совместные действия впоследствии позволили устранить стихийную децентрализацию бюджетных ресурсов и политический торг между федеративными и региональными органами власти.¹⁰ Таким образом, федеральный бюджет 1994 г. содержал в себе новые принципы межбюджетных отношений на уровне федерация – регионы, основанных на двух фундаментальных новациях:

- единые для всех субъектов РФ нормативы отчислений из федеральных налогов;
- выделение финансовой помощи (трансфертов) нуждающимся субъектам РФ из специального Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР).

Применение этого принципа базировалось на наиболее существенных факторах бюджетного процесса как: налоговые доходы региональных бюджетов в базовом году, их планируемые расходы, а также численность населения региона. Ожидалось, что они помогут сделать этот Фонд независимым от субъективного влияния органов власти различных уровней и предотвратят практику постоянных согласований параметров межбюджетных отношений.

⁷ Так, к примеру, Башкирия и Татария недопоставили в 1993 г. в федеральный бюджет денежных средств на сумму более 400 млрд. руб. (что составляло примерно половину всех бюджетных средств, идущих на нужды российского высшего образования, см. Семенов Г. Рационализация взаимоотношений между федеральным и региональными бюджетами: пути обновления налогового – бюджетного механизма, ВЭ 1994 № 9 с.41.

⁸ Децентрализация бюджетной системы в РФ. Проект содействия налоговой реформе в РФ. Georgia State University 1998.

⁹ Указ Президента от 22.12.1993 г. Собрание Актов Президента и Правительства РФ (далее – САПП) 1993 № 52, 5074.

¹⁰ Христенко В. Реформа межбюджетных отношений: новые задачи, ВЭ 2000 № 8 с. 4.

Идея была основана на определении фактически сложившейся разницы между среднедушевым бюджетным доходом всех регионов и душевыми доходами по региональным бюджетам. Финансовая помощь при этом предусматривалась тем регионам, у которых, во-первых, душевой доход оказывался ниже среднедушевого дохода по России и, во-вторых, если после компенсации этой разницы не хватало доходов для покрытия собственных текущих расходов.¹¹

В первые три года, по введению этих принципов, при расчетах трансфертов использовалась их группировка по экономическим районам, в которой учитывались естественные различия между регионами (природно-климатические, отдаленность от центральных районов при отсутствии железнодорожного и автомобильного сообщения и т. п.). В 1997 был введен другой метод разделения регионов на группы, при котором учитывались не только их географическое положение, но и те факторы, которые непосредственно влияют на формирование доходной и расходной части бюджетов – при этом все субъекты Федерации были поделены на три группы:

- полностью расположенные в районах Крайнего Севера;
- частично относящиеся к районам Крайнего Севера и приравненные к ним местности;
- и все остальные.¹²

Применение такого принципа привело к тому, что при сокращении собственных бюджетных доходов на своей территории субъект Федерации получил больше прав на получение средств из федерального бюджета. Существующий механизм выделения трансфертов побудил регионы к уменьшению их доходной части, а принцип выравнивания расходов, при отсутствии интересов в увеличении собственных доходов, обусловил усиление иждивенческих настроений в регионах. Впоследствии оказалось, что только десять наиболее развитых регионов обеспечивали около 70 % бюджетных поступлений в федеральный бюджет. Данные за 1998 г. подтверждают этот тезис. К примеру, доля средств ФФПР, охватывающая 20 беднейших регионов, в 1995 г. составляла 29 % (без учёта трансфертов Чеченской Республике), а в 1998 г. – уже 35 %.¹³

Для многих регионов данные перечисления являются основной частью их доходов. В 1998 г. трансферты составляли в 14 регионах более 50 % доходной части бюджета, а в 24 регионах – менее 10 %. В сравнении, в наиболее развитых регионах эти средства практически не влияют на величину подушевых бюджетных расходов - и к таким можно отнести около 40 регионов РФ.¹⁴ Актуальными по сей день следствиями перехода к новой системе межбюджетных отношений явились:

- явная несправедливость распределения доходов между регионами, при которой душевая обеспеченность бюджетными доходами резко возросла в богатых регионах и существенно понизилась во всех остальных;
- возникновение феномена искусственных дотаций для значительного числа регионов, чей финансовый потенциал позволяет самостоятельно обеспечивать свои расходные потребности;
- увеличение числа дотационных бюджетов (с 53 в 1993 г. до 81 в 1997 г.);¹⁵
- увеличение объема средств, перераспределяемых между участниками бюджетной системы;
- появление новых предпосылок для субъективизма в процессе распределения трансфертов.¹⁶

Негативным фактом, повлиявшим на развитие этой ситуации, оказалось также то, что Министерство финансов РФ не имело точного представления о всех финансовых потоках, циркулировавших между центром и каждым регионом в отдельности. Таким образом, при расчете федеральных трансфертов из ФФПР не учитывались средства, поступающие в данный регион из многочисленных внебюджетных фондов, федеральных программ, по линии взаимозачетов и т. п.

¹¹ При этом менялся также порядок образования ФФПР. До 1996 г. его единственным источником являлся НДС по товарам от отечественного производства (в 1994 г. 22 % поступлений этого налога в федеральный бюджет, в 1995 г. – 27 %). С 1996 г. Фонд начал формироваться за счет 15% общего объема налоговых поступлений в федеральный бюджет (за исключением подоходного налога и таможенных пошлин), см. Лексин В., Швецов А., Бюджетный кризис в период кризиса и реформ, ВЭ 1998 № 3 с.28

¹² См. там же, с.29.

¹³ Сабуров Е., Типенко Н., Чернявский А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения, ВЭ 2000 № 10 с. 59.

¹⁴ См. там же.

¹⁵ Сомоев Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в РФ, СПб 1999, с.126.

¹⁶ Хансон Ф. Проблемы взаимоотношений центра и регионов в российской экономической политике, ВЭ 1994 № 9 с. 30-31.

В связи с этим, в разряд «дотационных» были отнесены регионы, которые, по балансу поступлений с их территорий в федеральный бюджет и обратных поступлений из федерального бюджета в регионы, фактически являлись донорами.

В последствии менялся выбор базового года, вводились индексы – дефляторы, учитывались дополнительные расходы региональных бюджетов и т.д.¹⁷ Неизменным оставалось одно: единство ставок расщепления федеральных налогов для всех субъектов Российской Федерации.

Результатом проводимой бюджетной политики правительства, стало плохо скрываемое недовольство, высказываемое большинством регионов, за исключением:

- сверхдоноров (Москва, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО);
- политических лоббистов (республики Татарстан, Башкортостан и ряд других; несколько регионов, получивших преференции в результате заключения с федеральным центром договоров о разграничении полномочий, например, Свердловская область);
- аппаратных лоббистов (в основном реципиентов, «выбивавших» из федерального правительства благодаря особым отношениям и связям завышенные суммы трансфертов из ФФПР, например, Кемеровская обл., Приморский край и др.).

Таким образом, следствием бюджетной реформы, проведённой в 1994 – 96 гг. стало «появление основной конфликтной линии бюджетного федерализма» современной России: противоречие между «сверхбогатыми» регионами, получившими бюджетный «бонус», вследствие установления единых нормативов отчислений от федеральных налогов, и «средними», ставшими по этой же причине реципиентами и, вынужденными получать из федерального бюджета в виде трансфертов часть тех средств, которые они предварительно туда отправляли в виде федеральных налогов, собираемых на их территориях. В то же время «бедные» регионы практически не пострадали от этой системы, так как их собственные доходы были незначительны, по сравнению с объемами федеральной финансовой помощи.

Парадоксальным образом недовольство большинства «средних» регионов, проигрывавших от этой системы, не выливалось в попытки добиваться прозрачности и справедливости межбюджетных отношений. Хотя, объединившись, они могли бы добиться этого через блокирование в Совете Федерации невыгодных для них законов о федеральном бюджете. Такому объединению препятствовали:

- главы регионов-доноров, наиболее политически влиятельные в Совете Федерации;
- федеральное правительство, действовавшее по принципу «разделяй и властвуй»;
- поддерживаемые федеральным правительством иллюзии каждого из проигрывающих регионов о том, что он в состоянии добиться преференций на основе индивидуальных договоренностей с федеральным центром;
- нейтральная позиция «бедных» регионов.

Ни одно региональное правительство не располагало полной информацией о том, как идет торг у других регионов. Поэтому часть регионов имело недостаточное представление о том, каких уступок от центра добились другие регионы. В результате большинство регионов делало выбор в пользу лояльности к федеральной власти. Если бы регионом удалось объединиться они могли бы оказывать сильное давление на центр.¹⁸

Анализируя сложившуюся практику межбюджетных отношений, можно с уверенностью утверждать, что бюджетной реформой, начатой в 1994 г., была заложена огромная экономическая проблема. Единые ставки расщепления федеральных налогов были введены в стране, где на протяжении десятилетий осуществлялось командное перераспределение национального дохода, где основная масса федеральных налогов формировалась вертикально интегрированными компаниями, созданными на базе союзных министерств, ведомств и трестов, наконец, в стране, где значительная масса доходов региональных бюджетов формировалась за счет преимуществ рентного характера.

Высокая обеспеченность Москвы, Самарской и Свердловской областей во многом была обусловлена тем, что в эти регионы на протяжении десятилетий направлялись крупномасштабные бюджетные капиталовложения. Низкая бюджетная обеспеченность Читинской области,

¹⁷ Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ, ВЭ 1998 № 3 с. 28.

¹⁸ Херрманн – Пиллат К., Евстигнеев Р. и др., Реформирование федеральных отношений в России (взгляд с позиции конкурентного федерализма), ВЭ 2000 № 10 с.32.

Республики Тыва, Республики Алтай и др., в значительной степени связана с многолетним перераспределением национального дохода в ущерб указанным регионам.¹⁹ Ситуация усугублялась также тем обстоятельством, что регион, в котором зарегистрирована вертикально интегрированная компания, получает значительно большие налоговые доходы, нежели регион, в котором фактически осуществляется ее хозяйственная деятельность. Так, к примеру, за счет этого обстоятельства 15-20 % бюджета Москвы пополняется за счет организаций, чьи предприятия работают за тысячи километров от Москвы.²⁰ Учитывая жесткие требования Бюджетного кодекса к регионам-получателям финансовой поддержки, ее предоставление должно стать аномалией, а не нормой, как сейчас. В противном случае под благовидным предлогом будет восстановлена советская система постатейной балансировки региональных бюджетов, которая, как известно, обладала двумя существенными недостатками: не стимулировала регионы к более полному использованию собственных возможностей по повышению доходов и требовала огромных средств для своей реализации. Возврат к этой системе вполне возможен, поскольку ст. 133 Бюджетного кодекса РФ предполагает выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности не только на основе дотаций, но и на основе субвенций. В сложившейся ситуации ликвидация вертикального дисбаланса путем повышения ставок расщепления федеральных налогов для всех регионов одновременно невозможна как из-за резкой потери доходных источников федерального бюджета, так и в силу неизбежного усиления горизонтальной разбалансированности бюджетной системы, о котором говорилось выше. При этом сохранение единых ставок расщепления федеральных налогов не позволяет использовать эффективные механизмы стимулирования регионов к развитию собственной налоговой базы, основанные на первичном перераспределении налоговых доходов. Вместо них в формулу распределения ФФП ежегодно встраиваются все новые и новые стимулирующие компоненты, которые, как было показано выше, вносят лишь дополнительный хаос в определении долей субъектов РФ в этом Фонде. Данное обстоятельство обрекает подобное «стимулирование» на заведомую малоэффективность, поскольку руководство любого субъекта РФ понимает, что бюджетные доходы региона через год будут практически непрогнозируемы и зависят не столько от развития налоговой базы, сколько от изменений принципов распределения ФФП, ставок расщепления федеральных налогов и порядка налогообложения.

Склонность федерального правительства к силовому воздействию на регионы и муниципалитеты (на примере жилищно-коммунальной реформы)

Практика взаимодействия уровней бюджетной системы свидетельствует о постоянном вмешательстве федеральных органов власти в бюджетный процесс на региональном и муниципальном уровне, при неразрешенности базовых проблем, находящихся в ведении Центра. Наиболее яркий пример – реформа жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Этот пример стал особенно актуальным после того, как приостановленная кампания по «силовому стимулированию» в процессе реализации указанной реформы федеральными органами власти в настоящее время реанимируется.²¹

Исходная ситуация в ЖКХ, существовавшая к началу реформ, была вполне типичной для функционирования административно-командной экономики, которая характеризовалась господством государственной собственности, высокой централизацией управления, искусственной монополизацией рынков и высоким уровнем дотаций. Всё это сформировало тип хозяйственного поведения, который впоследствии стал называться «затратным механизмом». Структура управления жилищным фондом была высоко централизована. Это позволяло регулировать из

¹⁹ Хуревич С. О некоторых условиях результативности реформы межбюджетных отношений, ВЭ 1998 № 10 с. 127 – 128.

²⁰ На пример, ? часть этой суммы налоговых доходов наполняется за счет естественных монополий (ОАО «Газпром», РАО «ЕЭС Россия», Транснефть, МПС) а также крупных экспортеров нефти как Лукойл, Юкос и других общероссийских компаний, хотя ни один магистральный трубопровод через Москву не проходит, (см. Кузнецова О., Улюкаев А. Финансовые взаимоотношения Москвы и федерального бюджета, ВЭ 1999 № 12 с. 56).

²¹ В Коллегии Министерства финансов Российской Федерации, Финансы., 2000 № 1, с. 73-74.

центра все основные процессы, происходящие в жилищной сфере, хотя эта сфера находилась в ведении местных Советов.²²

Реформирование в данном случае требовало решения ряда комплексных задач и применения новых методов. На усовершенствование этого процесса повлияли следующие факторы:

- принятие в конце 1991 г. Верховным Советом РФ постановления, в соответствии с которым государственный жилищный фонд, ранее находившийся в ведении местных Советов, вместе с соответствующими объектами инженерной инфраструктуры и т.п., передавались в муниципальную собственность. Последующими нормативными актами было установлено, что также ведомственный жилищный фонд передаётся приватизированными предприятиями в собственность муниципалитетов, что способствовало созданию нормативной базы для сосредоточения решений по вопросам жилищного фонда на местном уровне;
- принятие решения, на основании которого было установлено не менять уровень тарифов на жилищно- коммунальные услуги для населения.

На этом основании на протяжении 1992 г. была проведена работа по подготовке реформы ЖКХ, общие принципы которой были установлены и последовательно закреплены рядом нормативных актов.²³ Идея, заложенная в этих правовых актах, в дальнейшем не пересматривалась, а новые решения лишь дополняли и в незначительной степени её видоизменяли.

Дополнительно было утверждено, что оплата жилья и коммунальных услуг будет повышаться постепенно равными долями, с целью довести уровень покрытия затрат за счёт населения до 100% за пять лет.²⁴ В начале 1996 г. Государственная Дума приняла решение, на основании которого этот срок был продлён с пяти до десяти лет – т.е. до 2003 г.

В общем, идея реформы в большинстве сфер придерживалась принципа постепенности в осуществлении преобразований. Предполагалось, что муниципальные власти самостоятельно (под давлением бюджетных ограничений) проведут необходимые институциональные реформы и создадут более глубокую платформу для дальнейших преобразований.²⁵

Впоследствии оказалось, что темпы роста затрат на жилищно-коммунальные услуги в 1994 – 95 гг. опережали общие темпы инфляции и не давали непосредственного финансового эффекта.

Дополнительно к этому, со стороны местных властей большее внимание концентрировалось на обслуживании жилья, при чём большая часть расходных средств предназначалась на покрытие затрат на тепло – и водоснабжение. Местные власти оказывались в абсолютном бессилии, так как поступающее тепло поставлялось ТЭЦ, включённую в единую энергосистему России, и установление тарифов принадлежало региональным энергетическим комиссиям. При неразработанных механизмах регулирования естественных монополий рост этого вида затрат на обслуживание ЖКХ практически не контролировался.

Существенное влияние при этом оказала также ситуация, сложившаяся на уровне местных властей, когда выбор властей в большинстве случаев определялся не экономическими, а чисто политическими интересами. Реформа ЖКХ обозначала и обозначает в большинстве случаев конфликт с местной элитой. Во избежание потери поддержки населения и местных элит, власти на местах стремились избежать болезненных преобразований, осознавая, что задержка с их проведением может обернуться, в то же время, более катастрофическими последствиями.

Последующий этап развития реформы, основанный на новых принципах, был заложен Указом Президента РФ,²⁶ в котором одной из основных задач являлось принятие мер, способствующих ускорению и углублению преобразований в этой сфере, а также усилению контроля федеральными органами власти за реализацией реформы на местах.

На этом основании, на федеральном уровне не предусматривается непосредственных расходов по содержанию ЖКХ. Однако, в его ведении находятся важнейшие рычаги по контролю ценообразования в данной сфере. В первую очередь, это касается организации системы регулирования цен и размеров издержек естественных монополий от РАО «ЕЭС России» и РАО «Газпром» до МПС России. Только федеральный центр может стимулировать эти мощнейшие структуры к внедрению ресурсосбережения и снижению необоснованных тарифов. Одновременно

²² Стародубовская И. Реформа жилищно- коммунального хозяйства: особенности выбранной модели, ВЭ 1997 №1 с.60.

²³ Закон РФ от 23.12.1992 г., ВСНД 1993 №2, 67. а также Закон РФ от 24.12.1992 г., ВСНД РФ 1993 № 3, 99.

²⁴ Постановление Правительства РФ от 22.09.1993 г., СААП 1993 № 39, 3620.

²⁵ Стародубовская И. Реформа жилищно-коммунального хозяйства: особенности выбранной модели, ВЭ 1997 № 1 с.65-66.

²⁶ Указ Президента РФ от 28.04.1997 г., Собрание Законодательства РФ (далее – СЗ РФ) 1997 № 18, 2131.

Федерация косвенно оплачивает расходы на ЖКХ, выделяя регионам средства финансовой поддержки. Соответственно при этом объем указанной поддержки должен определяться с учетом всех социально-экономических и природно-географических особенностей субъектов Российской Федерации, которые влекут за собой повышение либо понижение расходов на ЖКХ. Несколько иной характер носят задачи субъектов Российской Федерации. К их компетенции относится работа в региональных энергетических комиссиях, определение социальных норм, финансовая поддержка органов местного самоуправления и т.п. Иными словами, в текущей ситуации регионы несут нагрузку, в определенной мере аналогичную той, которая лежит и на федеральном уровне. Результатом деятельности региональных властей должно стать максимальное снижение тарифов, что должно благоприятно сказаться на сокращении потребностей по финансированию ЖКХ. Одновременно, в регионе должна быть сформирована действенная система социальной защиты, чтобы исключить негативные последствия реформы для населения.

Наконец, основной объем работы приходится на местные органы власти, поскольку финансирование сферы ЖКХ в начале реформы приходилось преимущественно на них. Федеральные органы жестко взялись за совершенствование расходов местных бюджетов. В частности, помимо большой методической работы по распространению передового опыта реформирования ЖКХ, начиная с 1998 г. устанавливались санкции за отклонение от нормативов увеличения платежей населения в общей массе платежей за услуги. При этом необходимо заметить, что до сих пор нерешены многие задачи, принятые федеральным центром, главной из которых являлась реализация системы мер по снижению тарифов естественных монополий. В результате, несмотря на то, что доля населения в оплате коммунальных услуг возросла с начала реформ к 1999 г. с 2 % до 60 %, а к 2000 г. почти достигла 70 %, ²⁷ экономия расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на ЖКХ была не столь существенной. Расходы на ЖКХ снизились с 26,2 % от общего объема расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 1994 г. до 19,2 % в 1999 г.

Предварительные итоги реформирования ЖКХ убедительно свидетельствуют о том, что действия в финансово-бюджетной сфере будут достаточно эффективны лишь в том случае, если удастся обеспечить ответственность каждого из участников межбюджетных отношений в выполнении стоящих перед ним задач. Продолжение силового давления с федерального уровня, направленного на повышение платежей населения в оплату государственных услуг, в условиях нерешенности ключевого вопроса по тарифам монополистов, превратит реформу ЖКХ в простое повышение цен, так как стоимость соответствующих услуг будет неуклонно расти и «высасывать» последние средства как из бюджетной системы, так и из населения. ²⁸ Данные неясности и противоречия могут стать причиной фактического провала реформы ЖКХ и нет никаких гарантий, что подобное не произойдет в будущем с какой-либо иной федеральной инициативой.

Влияние фискальной самостоятельности регионов на инвестиционный процесс (на примере свободных экономических зон)

Российским регионам также приходится вступать в конкуренцию за получение и размещение на своих территориях иностранных инвестиций. Всё большее количество регионов предлагают внешним инвестором более благоприятные условия для проведения хозяйственной деятельности, особенно по вопросам получения налоговых льгот, гарантий по возврату кредитов и доступа к акциям региональных компаний.

Особенным явлением оказалось создание на территории РФ свободных экономических зон (СЭЗ), деятельность которых трудно оценивать однозначно.

Волна создания по России всевозможных СЭЗ прокатилась в 1990 – 91 гг. Режим многих зон распространялся на целые субъекты Федерации (Калининградская и Сахалинская области) или на отдельные районы региона (на пример СЭЗ «Находка» занимает территорию Партизанского района Приморского края) или же в большинстве случаев эта зона была распространена в

²⁷ Максимова Н.С. Реформа жилищно – коммунальной сферы – важный резерв сокращения бюджетных расходов, Финансы 2000 № 1 с.3.

²⁸ См. там же.

границах отдельного субъекта (свободная таможенная зона «Московский франко – порт» размещается на территории порта Внуково).

Правовые основы функционирования СЭЗ были заложены в двух Постановлениях Верховного Совета РСФСР. Помимо этого условия функционирования отдельных зон устанавливались указами Председателя ВС РСФСР (в последующем Президента РФ) «Об экономическом и юридическом статусе зон» и постановлениями Совета Министров РСФСР (позже Правительства РФ) «О создании и первоочередных мерах по развитию зон», которые, в общем, предусматривали разработку и принятие рамочного федерального закона. Однако разработка этого закона была отложена на неопределённый срок и в последствии вопрос о его рассмотрении не поднимался.²⁹ Их массовость обуславливалась очевидными преимуществами таких территорий при лоббировании региональных интересов. Для этих территорий предусматривались льготные условия, на которых давались бюджетные кредиты для финансирования развития региональной инфраструктуры и т.д.³⁰

В результате, региональные органы власти получили практически полную самостоятельность в регулировании деятельности СЭЗ.

Наглядным примером является закон Калининградской области от 09.10.1997 г. «О локальных свободных экономических зонах», который формально обосновывает предоставление налоговых льгот для развития новых предприятий и расширения налоговой базы в перспективе, хотя на практике способствует развитию ситуации, которая приводит к реальным потерям для бюджета территории.

В законе отсутствуют требования, на основании которых действующие предприятия обязуются осуществлять свою хозяйственную деятельность именно на территории данной СЭЗ, что впоследствии может привести к перерождению СЭЗ в «оффшорную зону», на территории которой предприятие регистрируется ради того, чтобы получить налоговые льготы, а хозяйственная деятельность при этом осуществляется на другой территории. Негативным последствием создания «оффшорных зон» является то, что в регионе не наблюдается ни прирост рабочих мест, ни увеличение налоговой базы.³¹ А при этом выгоды получаемые региональным бюджетом от регистрационных сборов, достигаются за счёт соседних регионов, которые одновременно теряют своих налогоплательщиков, что позволяет вступать регионам в недобросовестную конкуренцию друг с другом за регистрацию на их территориях платежеспособных предприятий.

Так, государственной налоговой инспекцией по Ростовской области выявлено около 200 предприятий, которые зарегистрированы в зоне льготного налогообложения Республики Калмыкия, но осуществляют свою деятельность – как финансовую, так и хозяйственную – в Ростовской области. «Калмыки придумали для себя неплохой вариант: грамотно составленный закон освобождает от уплаты ряда налогов предприятия, направляющие собственные средства на программы социально-экономического развития республики, например, на нужды образовательных учреждений, поддержание жилищного фонда, на медицину, милицию... А платят Калмыкии эти предприятия ежеквартальную сумму, эквивалентную 1250 ЭКЮ. Кроме того, в составе директоров должно быть лицо, постоянно проживающее в Калмыкии. Вот и получается, что предприятия потребляют сырьевые, природные и трудовые ресурсы Дона (Ростовская область), а налоги платят на развитие Калмыкии».³² Впрочем, на основе многочисленных материалов, ссылки на которые имеются и в данном исследовании, эти средства поступают отнюдь не на развитие республики, а в бесконтрольное распоряжение ее правящей верхушки. В большинстве случаев проблема неэффективного развития СЭЗ заключается в несовершенствовании правовой базы, регулирующей их деятельность, что приводит к острым правовым коллизиям как на федеральном, так и на региональном уровне.

К этому также необходимо отнести отсутствие чёткого контроля со стороны государственных органов. Это, в свою очередь, привело к крупномасштабным злоупотреблениям на этих территориях. Так, к примеру, в 1999 г. по проведении комплексной проверки экономической деятельности крупных коммерческих компаний на территории СЭЗ «Находка» было возбуждено

²⁹ Фактически в настоящее время большинство из них практически не функционирует, хотя официально прекращена лишь деятельность оффшорной зоны в Республике Ингушетия (Международный бизнес – центр «Ингушетия»), см. Шеховцов А., Шестакова М., Громов А. Свободные экономические зоны: мировой опыт и перспективы в России, ВЭ 2000 № 10 с. 110.

³⁰ См. там же.

³¹ Смородинская Н., Капустин А., Малыгин В. Калининградская область как свободная экономическая зона (оценка условий и результатов развития в 1994 – 1998 гг.), ВЭ 1999 № 9 с.91.

³² Бондаренко М. Во имя укрепления Республики Калмыкия, НГ-регионы, 1998 № 8.

18 уголовных дел, а материальный ущерб составил 240 млн. руб., при этом наиболее характерными преступлениями оказались использование не по назначению и невозврат льготных государственных кредитов, а также незаконный перевод денег в зарубежные банки.³³ В общем, российский опыт создания СЭЗ можно назвать неудачным. В погоне за получением льгот, способствующих улучшению инвестиционной среды в регионе, местные власти не принимали во внимание возможную эффективность функционирования зоны и её влияние на экономику региона в дальнейшей перспективе. Для её улучшения необходимо разработать и утвердить чёткую правовую основу, способствующую развитию контрольных механизмов, регулирующих процесс создания всевозможных экономических зон. В обратном случае, это может нарушить баланс между регионами страны, а такой оборот событий особенно опасен для такого крупного федеративного государства как Россия.

Региональные внебюджетные фонды

Внебюджетные фонды были созданы практически во всех субъектах Российской Федерации с целью сохранения экономических стимулов деятельности органов территориального управления в достижении высоких бюджетно – финансовых результатов.³⁴ По мере внедрения требований Бюджетного и Налогового кодексов РФ практически ликвидированы фискальные источники наполнения внебюджетных фондов (за исключением федеральных социальных внебюджетных фондов, из которых с 2001 г. самостоятельно функционирует только Пенсионный фонд). Создание этих фондов является одним из способов проведения фискальной политики, по регулированию которых в законодательстве существует множество пробелов. Так, к примеру, создать такой фонд может каждая некоммерческая организация, одновременно этот фонд находится под неявным контролем администрации региона, которая, с определенным натиском, вынуждает действующие на его территории предприятия платить в него «добровольные взносы».³⁵ Например, органы Администрации Кемеровской области, делают свои внебюджетные фонды предельно «непрозрачными» (т.е. позволяющие манипулировать бухгалтерской и бюджетной отчетностью), с точки зрения анализа государственных финансов. Там был создан т.н. Фонд рисков, формально не связанный с бюджетом и распределяемый лично губернатором. Фонд наполняется за счет «добровольных» отчислений предприятий, функционирующих на территории региона. Рекомендованный объем отчислений был установлен на уровне 5 % от общих средств Фонда оплаты труда. Предприятия, не выплачивающие указанные средства, подвергаются жесткому давлению со стороны правоохранительных органов. В результате выплата «добровольных» взносов в Фонд рисков более приоритетна для предприятий, чем выплата налогов во все уровни бюджета и погашение задолженности по заработной плате. Впрочем, и средства своих собственных внебюджетных фондов Федерация не может в полной мере уберечь от посягательств региональных властей. В одном из интервью данным в свою бытность премьер-министром С. Кириенко сообщалось, что регионы, получившие больше пенсионных взносов, «зажимают» деньги, предназначенные для выплаты пенсий в других регионах. «Уже приводили примеры по Якутии, по Хабаровску – когда свое соберут, потом зажимают, говоря: «зачем я буду в другой регион отдавать?» Один из способов «зажима» – предложить своим предприятиям уплачивать в Пенсионный фонд не больше того, что необходимо на выплату пенсий в своем регионе.³⁶ Для того чтобы оценить масштаб проблемы с ликвидацией либо переводом внебюджетных фондов, рассмотрим существовавшую до последнего времени систему внебюджетных фондов Правительства г. Москвы, где располагается большая часть федеральных государственных структур, сконцентрированы научный, культурный и оборонный потенциалы, а также другие

³³ Шеховцов А., Шестакова М., Громов А. Свободные экономические зоны: мировой опыт и перспективы в России, ВЭ 2000 № 10, с.113.

³⁴ Закон РФ «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, г. Москвы и Санкт – Петербурга, органов местного самоуправления» от 15.04.1993 г., ВСНД РФ 1993 № 18, 635.

³⁵ Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д., Реформа межбюджетных отношений в России: «Федерализм создающий рынок», ВЭ 2001 № 4 с.39 – 40.

³⁶ Интервью с С. Кириенко, Коммерсант-daily 08. 05. 98, с. 3.

бюджетоемкие системы.³⁷ Одной из отличительных черт является также то, что этот город является одновременно и субъектом Федерации, и субъектом местного самоуправления. Москва – один из немногих регионов, где система внебюджетных фондов относительно прозрачна и не имеет откровенного криминального характера, как, к примеру, кемеровские внебюджетные фонды (хотя существенные злоупотребления не исключены и в Москве). Особо следует выделить валютный, инвестиционный и экологический фонды.

Самый крупный из внебюджетных фондов – это валютный. Фактически это второй городской бюджет, но только исполненный в валюте. Он имеет инвестиционную направленность. На средства фонда осуществляется капитальное строительство, приобретаются импортное оборудование и техника для нужд городского хозяйства. Валютный фонд существует с октября 1995 г., на основании утвержденного Московской городской Думой временного Положения о его формировании, а также о порядке расходования валютных средств. В соответствии с документом в Фонд зачисляются налоги и сборы в иностранной валюте, подлежащие перечислению столичным органам власти («зачислению в бюджет Москвы» - как сказано в документе), либо рублевый эквивалент валютных платежей, а также рублевые средства, полученные на цели покупки иностранной валюты из Департамента финансов и из других источников. Бюджетные ссуды в фонд не зачислялись.

Исполнение валютного фонда было поручено Правительством г. Москвы Департаменту внешних связей. Аналогом финансового управления применительно к Фонду является Отдел валютно-финансовой деятельности, непосредственно занимающийся Фондом. На каждое выделение денег из Фонда готовится отдельное распоряжение Мэра г. Москвы. Средства Фонда выделяются на запланированные в утвержденном проекте Фонда цели и только в пределах установленных лимитов. Проект Валютного Фонда (годовой и с поквартальной разбивкой) разрабатывается в Отделе валютно-финансовой деятельности на основе экспертных оценок будущих поступлений и заявок на финансирование из бюджетных учреждений и городских организаций.

Проект Фонда подлежит рассмотрению на заседании Правительства г. Москвы и утверждению в Московской Государственной Думе одновременно и согласно той же процедуре, что и рассмотрение и утверждение единого (рублевого) бюджета Москвы. Кроме того, Департамент экономической политики готовя свод инвестиционных программ, отражает в нем также проекты, финансируемые за счет средств и поручительств Валютного фонда.

Ежегодно использование средств Валютного Фонда проверяет Контрольно-счетная палата Мосгордумы. Также, примерно раз в год, деятельность Фонда проверяется Департаментом финансов.

Аналог московского Валютного Фонда есть также в Нижнем Новгороде, где он, однако, является целевым бюджетным.³⁸ Источниками доходной части нижненовгородского Фонда в 1998 г. являлись налоги в иностранной валюте, штрафные санкции к инопфирмам, доходы от сдачи в аренду объектов городской собственности, плата за въезд в город, взимаемая в валюте. Все собранные средства расходуются на закупку оборудования для учреждений здравоохранения, а также на командировки и образование резерва.

В Ярославской области также имеются валютные поступления, однако они не аккумулируются в отдельном фонде. Поступившие на валютный счет администрации Ярославской области валютные средства учитываются в бюджете как рублевые доходы. В дальнейшем использование валютных средств отражается в бюджете опять же как финансирование в рублях.

Согласно новому бюджетному законодательству, в иностранной валюте налогоплательщики больше не вправе осуществлять налоговые платежи, что вынудило рассматривать вопрос об отказе от рассмотренного Фонда с частичной консолидацией его средств в бюджете, а частично – на счетах юридических лиц.

Другим крупным внебюджетным фондом г. Москвы является Жилищно-инвестиционный фонд. Он существует достаточно давно, однако нормативная база под него была подведена лишь в апреле 1996 г., когда Мосгордума утвердила временное Положение об этом Фонде. В соответствии с этим Положением целью внебюджетного фонда является привлечение и аккумуляция средств для строительства и реконструкции жилья.

³⁷ Подробнее см. Kalinina I. Intergovernmental fiscal relations and conflicts in Russia: The case of Moscow, Arbeitspapiere und Materialien 2001 № 33, Forschungsstelle Osteuropa Bremen.

³⁸ Подробнее см. Malieva E. Die Problematik des fiskalischen Föderalismus: Fallstudie Nizhnij Novgorod, Arbeitspapiere und Materialien 2001 № 33, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen.

Средства Фонда являются собственностью города Москвы и находятся в управлении Департамента строительства. Он также несет ответственность за целевое и своевременное расходование средств, которое осуществляет самостоятельно, собственными платежными поручениями. Эти средства находятся на специальном счете, открываемом Департаментом строительства по согласованию с Департаментом финансов. В доходную часть Фонда зачисляются доли средств:

- от продажи, выкупа и перепродажи прав пользования земельными участками;
- от продажи отдельных квартир, домов и нежилых встроенно-пристроенных помещений;
- от продажи объектов незавершенного производства,
- долевого участия;
- целевых кредитов под гарантии правительства Москвы;
- дивидендов, полученных от операций с ценными бумагами, приобретаемыми на временно свободные средства фонда.

Средства Фонда расходуются на строительство и реконструкцию жилищного фонда в соответствии с инвестиционной программой города и титульными списками, утвержденными нормативными актами Правительства г. Москвы. Кроме того, за счет фонда содержатся объекты незавершенного производства и осуществляется обслуживание и погашение коммерческих кредитов.

Департамент строительства ежеквартально предоставляет в ряд ведомств, в том числе в Департамент финансов и Контрольно-счетную палату г. Москвы, отчет о текущем движении средств по формам, согласованным с каждым из этих ведомств.

Объемы средств, подлежащих зачислению в Фонд, устанавливаются постановлениями Правительства г. Москвы при утверждении Программ социально-экономического развития на очередной год. Вместе с тем проект Фонда и отчет о его исполнении утверждаются Мосгордумой в порядке, установленном для единого бюджета столицы.

Помимо единого бюджета Департамент финансов является также распорядителем следующих внебюджетных фондов: социальной защиты населения, поддержки правоохранительных органов, инвестиционного фонда, фонда стабилизации экономики, фонда пожарной безопасности и фонда материально-технического обеспечения безопасности дорожного движения. По этим фондам не предусмотрено утверждения их доходов и расходов в Мосгордуме, однако Департамент финансов ежегодно докладывает московским депутатам об их формировании и исполнении.

Источниками доходов Фонда финансовых ресурсов округа являются, в частности, поступления от аренды нежилых помещений и права их выкупа, аренды земли, платы за участие в конкурсах на право аренды земли и помещений. В отличие от остальных, у префектуры Юго-Восточного округа с 1993 г. существует еще один внебюджетный фонд – Инвестиционный. Он был создан в экспериментальном порядке с целью финансирования ремонта и реконструкции зданий. В Фонд зачисляется 92 % средств, полученных от реализации недостроенных объектов.

Финансовые ресурсы района складываются, в частности, из бюджетных ассигнований на содержание аппарата управления района, средств внебюджетного фонда финансовых ресурсов района и средств, поступающих из административного округа.

Основные расходы района – это расходы на реализацию конкретных программ на собственной территории, в частности работы по благоустройству и эксплуатации муниципального жилья.

Источниками доходов внебюджетного фонда района являются собираемые на территории: арендная плата за нежилые помещения, плата за патент на размещение и эксплуатацию торговых объектов, ежемесячный торговый сбор, сбор за право установки временных гаражей, плата за размещение наружной рекламы, штрафы с предприятий потребительского рынка, штрафы за несоблюдение действующих правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда и др. Кроме того, существуют местные внебюджетные фонды развития жилищного строительства, образуемые по Постановлениям Московской городской Думы. Всего же в управлении органов власти Правительства г. Москвы имелось не менее 135 внебюджетных фондов.

Это еще раз подтверждало факт, что фонды предоставляли региональным властям возможности уклоняться от разделения доходов с федеральным центром и полностью контролировать собственные доходы.

Во избежание этих негативных факторов, в порядке реформирования системы исполнения федерального бюджета, с 2000 г. в составе Департамента финансов функционирует Московское городское казначейство, а в структуре окружных финансово – казначейских управлений – казначейские подразделения. Ожидается, что действие казначейского метода исполнения бюджета

поможет сделать этот процесс более прозрачным и подконтрольным государственным органам и будет способствовать повышению контроля за целевым использованием бюджетных средств. В связи с этим, действующая система этих фондов не могла существовать в прежнем виде. По введении в действие Бюджетного кодекса РФ, все 135 московских внебюджетных фондов с 01.01.2000 г. были преобразованы в Целевые фонды развития территорий административных округов и районов. Одновременно были упразднены Фонд социальной защиты населения Москвы и Валютный фонд, средства которых по доходам и расходам переведены в состав столичного бюджета.³⁹

Система взаимоотношений регионы – муниципалитеты

Становление законодательной базы взаимоотношений

Институт местного самоуправления в современной России насчитывает уже свыше 12 лет и имеет достаточно сложную и противоречивую историю. В развитии этого института можно выделить последующие этапы: временный период с 1987 по 1993 г., который характеризуется попытками центральной власти (сначала союзной, а впоследствии российской) провести децентрализацию низового звена системы Советов:

Начало мероприятий в области децентрализации советской политической системы приходится на период перестройки. Политическим контекстом этого периода является процесс демократизации всей системы Советов сверху донизу, сопровождавшийся интенсивным высвобождением их из-под контроля КПСС. В целом для этого этапа характерны:

- отсутствие разрыва и качественных различий между государственным и муниципальным уровнями власти;
- высокая степень зависимости местного самоуправления от решений вышестоящего уровня власти;
- финансовая стабильность.

Существенный импульс процессу децентрализации на местном уровне придал Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».⁴⁰ Принятием этого Закона Верховный Совет СССР:

- гарантировал самостоятельность, независимость и выборность Советов;
- определил в качестве первичного территориального уровня местного самоуправления сельсовет – поселок (район), город (район в городе);
- определил (хотя и весьма расплывчато) их компетенцию;
- предоставил в их распоряжение коммунальную собственность;
- наделил их правом проводить самостоятельно налоговую политику – устанавливать местные налоги, сборы и пошлины, а также ставки налога на прибыль с местных предприятий;
- закрепил за ними широкую и стабильную доходную базу, в которую помимо местных налогов входили налоги: полностью – на прибыль местных предприятий, подоходный, земельный, с производственных кооперативов и др., частично – по стабильным нормативам (с оборота, плата за природные ресурсы и др.);
- предоставил им право участвовать во внешнеэкономической деятельности и ряд других полномочий;
- создал прецедент частичного регулирования муниципальных проблем на региональном уровне, делегировав региональным Советам право устанавливать порядок определения местными Советами ставки налога на прибыль с местных предприятий.

Первый принятый российский Закон «О местном самоуправлении в РСФСР»⁴¹ в своих основных чертах разделял идеологию предшествовавшего ему советского Закона, и развивал ее в следующих направлениях:

³⁹ Ширяев В. Новые инструменты управления бюджетным процессом в регионе, Экономист 2001 № 6 с. 55-56.

⁴⁰ Закон СССР от 09.04.1990 г., Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета СССР. 1990 № 16, 267.

⁴¹ Закон РФ от 06.07.1991 г., Российская Газета 01.08.1991 с.2 - 6.

- подробное описание компетенций Советов и полномочий Администраций в городах, районах и поселках;
- подробная детализация структуры и организационных основ деятельности местных Советов;
- некоторое размывание доходной базы самоуправления в связи с появлением отсылочных (к налоговому законодательству) норм.

Конец советского этапа развития местного самоуправления наступил в октябре 1993 года, когда система Советов была ликвидирована Президентом РФ.

После октября 1993 г., эволюционное развитие института местного самоуправления было прервано. Разрыв преемственности с предшествующей традицией оказался столь глубоким и радикальным, что есть все основания квалифицировать события 1993 – 97 гг. как «муниципальную революцию».

Начало формирования второго этапа следует отнести к декабрю 1993 г., т.е. с момента принятия Конституции РФ, ознаменовавшей радикальный разрыв с советской традицией и содержащей в себе абсолютно новую концепцию развития местного самоуправления, которая основывалась на принципиально новом типе отношений субординации между различными уровнями управления. На смену административному типу соподчиненности (местных властей – региональным, а этих последних – федеральным) пришел регулятивно-правовой принцип их взаимодействия. Во взаимоотношениях регионов с муниципалитетами на смену прямому административному контролю пришло положение, при котором контроль может носить только политический и правовой характер. Место прямой субординации, основанной на схеме приказ – подчинение, заняли отношения правовой зависимости, при которых воздействие региональной администрации на самоуправляющиеся единицы ограничено исключительно законными рамками.

Освободившись от тех элементов данной ментальности, которые были связаны с подчинением вышестоящим центральным властям, многие из них были неспособны отказаться от административного мышления в отношении нижестоящих органов власти. Отчасти именно этим объясняется резкое сопротивление, оказанное идее местного самоуправления в ряде регионов и продиктованное неспособностью региональных элит использовать новые рычаги управления регионом, а именно: сосредоточить в своих руках законодательную инициативу, параллельно добиваясь через суд неукоснительного выполнения выгодных им законов. Радикальная ломка привычной системы властных отношений спровоцировала в ряде регионов попытки региональных администраций узурпировать полномочия местного самоуправления.

Последствиями радикальных решений, разработанных авторами Конституции, были:

- появление нового типа построения управленческой вертикали в регионах;
- распространение конфликтной модели взаимодействия региональных и местных властей;
- невозможность создания института профессионального надзора за деятельностью органов местного самоуправления;
- наряду с резким увеличением самостоятельности местных властей – ослабление возможности правового и финансового контроля за их деятельностью.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”⁴², является базисным для российского самоуправления. Его основными чертами, конкретизирующими и развивающими установки Конституции, являются:

- закрепление самостоятельности местного самоуправления в разработке и исполнении местного бюджета;
- подтверждение права на установление местных налогов и сборов;
- перечень экономических прав органов местного самоуправления, таких как право на муниципальный заказ, внешнеэкономическую деятельность, самостоятельное распоряжение средствами профицита.

Особенностью этого закона явилось введение в нормативный оборот понятия « государственные минимальные стандарты» в нормативный оборот, служащего в качестве расчётной базы для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных территорий, для реализации которых необходимо определить доходные источники, позволяющие обеспечить определённый баланс доходов и минимально необходимых расходов местных бюджетов.

⁴² Закон РФ от 28.08.1995 г., Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации 1995 № 27, 1212.

После принятия этого Закона основной задачей федеральной политики в муниципальной сфере оказалось обеспечение финансово – экономической самостоятельности органов самоуправления. Основными причинами невыполнения этой задачи являются:

- неравномерность экономического развития, унаследованная от советского периода;
- общий экономический и финансовый кризис;
- импульсивные и нескоординированные действия федеральных властей по реформированию налоговой и бюджетной системы РФ.⁴³

Проблемы взаимоотношений региональных и местных бюджетов

Бюджетные отношения между регионами и муниципальными образованиями урегулированы хуже, чем между центром и регионами, хотя, в общем, региональные и местные бюджеты близки по объёму (в ряде регионов бюджеты соотносятся как 50:50). Доля расходов местных бюджетов в общей сумме региональных расходов в целом по России в 1997 г. составила 66 %. Лишь в 11 регионах доля местных бюджетов была меньше 50 %, а в 8 находилась в пределах 80-85 %.⁴⁴ Одновременно имеются качественные различия в расходных полномочиях региональных и муниципальных бюджетов, где основные расходы на образование, здравоохранение, социальную политику и жилищно-коммунальное хозяйство находятся в компетенции местных органов власти, а расходная часть региональных бюджетов в основном направлена на развитие промышленного комплекса, сельского хозяйства, транспорта и т.д.

В результате экономической политики, проводившейся реформаторами, в крайне тяжелом положении оказалось сельское хозяйство и связанные с ним предприятия аграрно – промышленного комплекса. Этот фактор явился одним из важнейших в процессе дифференциации территорий по уровню доходов – особенно внутри регионов, где зачастую всю территорию, за исключением города – центра региона можно отнести к разряду сельскохозяйственных.

Данная ситуация имеет самое непосредственное отношение к проблеме обеспечения муниципалитетов доходными источниками. При столь глубоких перепадах экономических потенциалов огромная доля бюджетных доходов должна аккумулироваться с целью перераспределения между территориями. А это означает, что тот, кто способен зарабатывать (территории – доноры), должен отдавать почти все собранные доходы на поддержание неспособного это делать (территории – реципиенты).

Таким образом преимущества местного самоуправления, как института, стимулирующего развития территорий, не могут быть выявлены ни на территории доноров, лишаемых таким образом экономического стимула, ни на территории реципиента, у которого отсутствует собственная доходная база.

Получается, что муниципальные образования остаются без определённой перспективы: отсутствуют бюджеты развития, а формирование текущих бюджетов происходит с дефицитом иногда достигающим 50 % от общих расходов бюджета. К примеру более 10 крупных городов в 1998 г. имели задолженность около 100 % собственных годовых бюджетов.⁴⁵

Проблемой является также то, что бюджетные отношения между регионами и местными органами власти на практике определяются региональными законами, при слабой роли федерального законодательства.

При этом региональные власти могут влиять на местные экономические структуры и финансовые органы путем прямого и косвенного (через контролируемые структуры) участия в капитале; при помощи различных инспекций, которые обладают рядом полномочий по взиманию штрафов, сборов, лицензированию и влиянием на местные правоохранительные органы.

Одной из успешных попыток Центра упорядочить эти отношения явилось принятие Закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»,⁴⁶ в котором были сформулированы принципы организации межбюджетных отношений: источники их

⁴³ Федоткин В. Федерализм и местное самоуправление: проблемы экономического взаимодействия, Вопросы экономики 2001 №1 с. 94 - 98.

⁴⁴ Сабуров Е., Типенко С., Чернявский А. Бюджетный федерализм и бюджетные отношения, ВЭ 2000 №1 с.65.

⁴⁵ Материалы к совещанию руководителей органов местного самоуправления «О состоянии социально-экономической ситуации в стране и мерах по её стабилизации». Конгресс муниципальных образований. Москва. 02.10.1999 № 88.

⁴⁶ Закон РФ от 10.10.1997 г., СЗ РФ 1997 № 39, 4464.

формирования, на основе применения единой методологии; государственных минимальных стандартов; социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти.⁴⁷ Законом также установлено, что увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшее в результате решений, принятых вышестоящими органами государственной власти, должно компенсироваться органами, принявшими это решение.⁴⁸

Этим законом предусмотрено также создание в регионах фондов финансовой поддержки муниципалитетов.⁴⁹ Средства этого фонда формируются путём отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в бюджет субъекта Федерации и распределяется в соответствии с фиксированной формулой – при этом доля каждого муниципального образования в общем объёме средств фонда устанавливается в процентах и утверждается соответствующим законом.

Как показали итоги 1998 г. многие регионы перешли к финансированию муниципалитетов посредством трансфертов. Но перечисления в виде взаимозачётов, ссуд, субсидий и т.д. играют все ещё немаловажную роль во взаимоотношениях. Это свидетельствует о том, что формирование трансфертной политики субъектом Федерации осуществляется исходя из его собственных приоритетов, с нарушением при этом общепринятого принципа выравнивания доходов.

Доходные источники муниципалитетов – нерешенная проблема законодательства РФ

Другим обстоятельством, унаследованным от советского времени, является такая важная особенность экономической жизни России как незначительный, удельный вес местных налогов в общем объёме национальных доходов.

В большинстве стран с развитым местным самоуправлением генеральным источником обеспечения местной общины являются имущество и доходы ее граждан. Но в современной России пока еще отсутствуют такие важнейшие условия функционирования полноценной рыночной хозяйственной системы как:

- свободный оборот земли;
- умение квалифицированно оценивать доходы и имущество граждан;
- преобладание налогов с физических лиц над корпоративными налогами.

В результате налоги, которые по своей природе должны быть отнесены к разряду местных, до 1998 г. были способны покрыть в среднем не более 20 – 25 % минимальных финансовых потребностей муниципальных образований (с учетом расходов, возложенных на них государственными решениями), а после 1998 г. – не более 10-15 %.

В этих условиях главными источниками существования для подавляющего большинства местных сообществ являются федеральные налоги, в числе которых, помимо подоходного, решающую роль играют налоги на прибыль предприятий, НДС и акцизы. Особая проблема заключается в том, что данная “подпитка” не контролируется самими муниципалитетами – процессом распределения между ними федеральных ресурсов руководят региональные власти.

Законодательная база, регулирующая положение региональных и местных финансов, формировалась очень медленно. Закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» вступил в силу в конце 1997 г., а Бюджетный кодекс, претендующий на регулирование всего консолидированного бюджета – только в начале 2000 г. При этом Бюджетный кодекс нельзя считать документом, приближенным к совершенству. Ситуация слабого федерального регулирования межбюджетных отношений объективно вела к усилению финансовой мощи регионов в ущерб муниципалитетам, становящимися жертвами финансового произвола региональных администраций, а также отчасти в ущерб и федеральному правительству, утратившему возможность контролировать региональные бюджеты даже по части тех средств, которые направлялись им в виде трансфертов.⁵⁰

Ограничить финансовый произвол органов власти субъектов РФ был призван закон «О финансовых основах местного самоуправления», вступивший в силу в конце 1997 г Он:

⁴⁷ См. там же, ст. 9 Закона.

⁴⁸ См. там же, п.3 ст.4 Закона.

⁴⁹ См. там же, ст. 10 Закона.

⁵⁰ Швецов А. Потребности муниципальных образований в финансовых средствах и бюджетно – налоговые возможности их удовлетворения, Российский экономический журнал 2001 № 7 с.26 - 27.

- определяет понятие, состав и принципы формирования местных финансов;
- регламентирует муниципальный бюджетный процесс;
- устанавливает предельно допустимые размеры муниципальных займов;
- ограничивает участие местных властей во всевозможных финансовых рисках – от игры на фондовых рынках до вхождения средствами местной казны в уставные капиталы банков;
- предусматривает право муниципалитетов на создание собственных казначейства и налоговой службы ;
- дает исчерпывающий перечень собственных доходов местных бюджетов, распадающийся на три категории: местные налоги и сборы, (в соответствии с налоговым законодательством); другие собственные доходы; доли федеральных налогов, закрепляемые за муниципалитетами на постоянной основе.⁵¹

Центральная идея закона заключалась в том, чтобы закрепить за местными бюджетами на постоянной основе определенные доли отчислений от федеральных налогов (таких как подоходного, НДС, на прибыль, акцизов). Федеральный законодатель рассчитывал, что это позволит стабилизировать местные финансы, ограничит возможности финансового манипулирования со стороны региональных администраций. Однако этот закон пока не смог породить в стране жизнеспособного института местных финансов, несмотря на то, что явился достаточно важной вехой на пути формирования этого института.

В первую очередь, не решена основная задача, принятая при внедрении этого закона: обеспечить справедливое распределение финансовых ресурсов (в виде отчислений от регулирующих налогов и трансфертов) между муниципальными образованиями на территории субъекта РФ. Главный просчет законодателя заключался в том, что формула распределения ресурсов («в среднем по субъекту РФ») содержала отсылку к так называемым «минимальным социальным стандартам», нормативы которых на федеральном уровне до сих пор не разработаны (вопреки многократным обещаниям Правительства), а новая схема решения вопроса о распределении финансовых ресурсов пока не придумана.⁵² Это позволяет субъектам РФ распределять трансферты и доли федеральных налогов столь же произвольно, как они делали это до принятия закона. В данном пункте мы имеем очевидный пробел муниципальной политики, осуществляемой на федеральном уровне, причем нет никаких гарантий его заполнения в обозримой перспективе.

Налоговые инициативы Правительства РФ как вызов и угроза муниципальному проекту России

Не сумев решить задачу обеспечения финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления, авторы муниципальной политики в федеральных органах власти оказались летом 1998 года перед лицом новой угрозы, которой они не смогли противостоять. Налоговые инициативы Правительства под руководством С.Кириенко нанесли болезненный удар по доходной базе местных бюджетов. В результате их проведения:

- была сокращена база поступления местных налогов;
- была практически ликвидирована налоговая инициатива местных властей;
- резко возросла зависимость местного самоуправления от финансовых решений региональных властей;
- уменьшилась стабильность доходной базы местных бюджетов.

Особенно непродуманным действием явилось введение налога с продаж и отмена большинства местных налогов, в числе которых были существенно важные для местного бюджета как, например, сбор за право торговли и ряд других.

Поступления от налога с продаж распределяются по этому закону в пропорции 40 % (в региональный бюджет) к 60 % (в местный бюджет). Экспертами уже подсчитано, что убытие местных налогов далеко не везде компенсируется введением налога с продаж. На многих территориях, особенно сельских, большой объем продаж совершается на розничных рынках, т. е. проходит мимо кассовых аппаратов. Таким образом, местные бюджеты, на которых лежит

⁵¹ См там же.

⁵² Лексин В., Швецов А. Общероссийские нормы и территориальное развитие. Статья 6. Становление института социальных стандартов: федеральные, региональные и муниципальные аспекты, Российский экономический журнал 2001 № 3 с. 45 – 50.

основное бремя расходов по финансированию социальной сферы (зарплаты учителям, врачам, пенсий и т.д.), резко теряют свои привычные финансовые поступления.

Другим очень опасным следствием принятия поправки о налоге с продаж является лишение местных властей налоговой инициативы, поскольку ставки этого налога и перечень товаров, освобождаемых от обложения этим налогом, устанавливается субъектом Федерации. Таким образом, налоговая политика почти полностью переходит в руки регионов.

То же самое касается инициативы Правительства РФ по введению единого налога на доход с малых предпринимателей, все основные рычаги по которому, в том числе оценка дохода и определение категорий его плательщиков отдаются в управление субъектов РФ. Это означает, что органы местного самоуправления лишаются возможности проводить политику, способствующую развитию на своей территории малого бизнеса.

Вступившим в силу с 01.01.2001 г. Налоговым кодексом РФ, был резко сокращен перечень местных налогов. Фактически их количество уменьшено до пяти, но при этом установлено, что три местных налога могут быть консолидированы в единый налог на недвижимость, а он, в свою очередь, квалифицирован в Налоговом кодексе РФ как региональный. Таким образом, этот налог превращается в регулирующий, установление которого находится в компетенции не местных, а региональных властей. И хотя органы местного самоуправления будут получать доход от этого налога, они не смогут ни управлять им, ни проводить на его основе какую-либо налоговую политику.

Кроме того, одновременно был отменен налог на жилищно – коммунальную сферу, составлявший около 60 % поступлений местных бюджетов, что усугубило и так бедственное положение муниципалитетов.

Финансовые нарушения на муниципальном уровне и попытки восстановления централизованного контроля за использованием бюджета

В силу особенностей Конституции РФ спектр возможных воздействий государства на органы самоуправления в России не выходит за рамки чисто правового (прокурорского и судебного) контроля. Однако, при невозможности профессионального надзора как средства, применяя которое государство могло бы устранять причины нарушений, правовой контроль не может быть эффективным, особенно если принять во внимание огромное количество муниципальных образований и отсутствие опыта взаимодействия с этими институтами у прокуратуры и судебной системы.

Подобный перекоп в сторону чрезмерного муниципального либерализма является фактором, содействующим развитию благоприятной среды для “процветания” коррупции в местных органах власти, что в конечном счете приводит к дискредитации самой идеи местного самоуправления. О масштабах нарушений на муниципальном уровне можно получить представление из письма Генерального прокурора РФ на имя Председателя Государственной Думы от 25. 02. 1997, согласно которому «только за последние полтора года в ходе прокурорских проверок в представительных органах и администрациях городов, районов и сельских поселений выявлено свыше 70 тыс. правонарушений, в числе которых в большинстве случаев оказалось:

- присвоение полномочий (особенно в сфере лицензирования и налогообложения);
- незаконное введение штрафов;
- вмешательство в хозяйственную жизнь предприятий;
- нарушение требований земельного законодательства.»⁵³

Не являются надуманными обвинения в адрес муниципальных властей в нецелевом использовании средств, ставшие особенно актуальными, в виду хронической задолженности выплаты денежных средств, предназначенных, к примеру, врачам и учителям. Та доля ответственности за хронические невыплаты, которая ложится на местные бюджеты, напрямую вытекает из ст. 12 Конституции РФ, следуя которой федеральным законодательством не предусмотрены механизмы прямого вмешательства государства в финансовые дела местных властей. В результате

⁵³ Письмо Генерального прокурора Ю. И. Скуратова Председателю Государственной Думы РФ Г.Н. Селезневу « О негативных процессах в практике применения законодательства о местном самоуправлении» от 25.02.1997 г. № 1–ПП-24 -97, с.1.

единственной инстанцией, контролирующей ряд финансовых решений (помимо избирателей) местных властей оказалась их собственная совесть.⁵⁴ В частности, никакая государственная служба не в состоянии предотвратить:

- практику непомерного и необоснованного увеличения расходов на управленческие функции муниципалитетов (включая зарплату руководства и аппарата) в условиях отсутствия аналогичного роста фонда зарплаты учителей и врачей, еще и подчас сохранения задолженности перед ними;
- выполнение и перевыполнение планов финансирования не самых жизненно важных статей местных бюджетов в ситуации неисполнения защищенных (т.е. как раз жизненно важных) статей тех же бюджетов,⁵⁵
- активное поощрение практики взаимозачетов с хозяйствующими субъектами, поставляющими услуги и продукцию для муниципальных нужд.

Кроме того, отсутствие возможности у государственных финансовых органов контролировать муниципальный бюджетный процесс, – особенно на стадии формирования местных бюджетов, – существенно затрудняет выявление правоохранительными органами фактов нецелевого использования средств и других финансовых нарушений.

Таким образом, вполне оправданная политика укрепления гарантий местного самоуправления, вытекающая из ст. 12 Конституции РФ, не была сбалансирована мероприятиями, направленными на усиление ответственности местных властей и создание правовых механизмов, упреждающих незаконное и нерациональное поведение муниципалитетов в финансовой сфере. Впрочем, само наличие этой статьи существенно затрудняет проведение такого рода мероприятий.

Но все же необходимо отметить, что начиная с 1997 г. руководство страны сделало ряд шагов в сторону укрепления бюджетной дисциплины, выразившихся в создании системы казначейского исполнения федерального бюджета. Так, в мае 1997 г. Президентом был подписан Указ «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета»⁵⁶, ключевыми положениями которого явились:

- требование укрепления государственной финансовой дисциплины;
- установка на проведение единой бюджетной политики;
- поручение Правительству РФ принять меры по переходу на казначейскую систему исполнения федерального бюджета с переводом счетов по учету федеральных средств из коммерческих банков в Центральный банк РФ.

Переход на казначейскую систему, осуществившийся в 1998 г., знаменовал собой установление централизованной системы контроля за использованием федеральных средств в регионах. Хотя это не изменило ситуацию в корне, но все же остановило надвигавшийся коллапс финансовой системы.

Однако создание данного института, усилившего федеральный контроль за использованием в регионах средств федерального бюджета, не позволяет взять под минимально необходимый контроль бюджетный процесс в регионах и муниципалитетах. Впрочем, контроль за использованием федеральных денег регионами также носит весьма условный характер, т. к. основной объем средств, направляемых из центра в регионы, передается в виде трансфертов, т. е. не имеет целевого назначения. Это позволяет региональным (а затем и местным) властям тратить эти деньги по своему усмотрению, зачастую отнюдь не на самые первостепенные нужды (долги по зарплате, и т. д.), которые регионы выдвигают на первый план в своих требованиях для повышения выплат из федерального бюджета.

Если контроль над расходами региональных бюджетов носит столь эфемерный характер, то о контроле за формированием их доходов (в части сбора региональных и местных налогов, неналоговых доходных источников, и просто поборов) говорить вообще не приходится. Доходы, невидимые глазу федеральных налоговых органов, становятся источниками формирования теневых региональных и местных бюджетов, маскируемых под многочисленные внебюджетные фонды.

⁵⁴Травкин Н. И., Если у власти нет совести, Муниципальная политика 1998 № 6 с. 10 – 13.

⁵⁵ Молодцова В., Ищем зарплату не отходя от кассы, Российская газета 29.01.1999 г. с.5.

⁵⁶ Указ Президента РФ от 12.05.1997 г., СЗ РФ 1997 № 20, 2235.

Программа реформирования системы бюджетного федерализма в Российской Федерации. Замысел и перспективы

Основные причины кризиса системы бюджетного федерализма

Несовершенство системы бюджетного федерализма в России на сегодняшний день очевидно. Реализация установленных принципов не способствовала на практике возникновению у региональных и местных властей соответствующих стимулов к обеспечению ответственного управления бюджетами и проведению экономической политики, которая способствовала бы повышению деловой активности, развитию конкуренции и поддержки новых предприятий. Резко возрос объем обязательств, возложенных на региональные и местные бюджеты федеральным законодательством, без предоставления им существенной автономии в определении их размеров и финансирования. В большинстве случаев, при реализации расходных статей субнациональных бюджетов, их размер и структура находятся под жестким федеральным контролем. При этом, в течении 1990 – х гг. на региональные и местные бюджеты были возложены значительные обязательства, необеспеченные доходными источниками, так называемые «нефинансируемые федеральные мандаты» (заработная плата, социальные пособия и льготы и т. д.).⁵⁷ Так, к примеру, по данным Министерства финансов РФ общий размер 25 наиболее крупных федеральных мандатов в 1999 г. был равен 60 % расходов консолидированных бюджетов регионов, а общий размер мандатов – 170 %.⁵⁸

На фоне расширения индивидуальных двухсторонних договоренностей между федеральным центром и регионами усилились централизация налогово – бюджетных полномочий и субъективизм в распределении финансовой помощи регионам.

Проводимая в первой половине 1990 – х гг. политика бюджетного выравнивания осталась недостаточно «прозрачной». Массовый характер приобрело неденежное исполнение бюджетов разных уровней, невыполнение обязательств перед населением, бюджетополучателями и кредиторами, принятие региональных и местных бюджетов с огромным, необеспеченным источниками финансирования, дефицитом.⁵⁹

Но большого успешного результата не последовало, так как реализация Программы началась в сложных условиях. После финансового кризиса в августе 1998 г. в стране произошел ряд дефолтов по обслуживанию внешнего и внутреннего долга субъектов РФ и муниципалитетов. В следствии этого возник огромный дисбаланс между усилиями по финансовому оздоровлению и реформированию, осуществляемыми на федеральном уровне с одной стороны и на уровне субъектов Федерации с другой стороны.⁶⁰

Сложившаяся в России к началу 2000-х гг. система межбюджетных отношений и региональных финансов по-прежнему носит переходный характер, не имеет четких и стабильных правил и не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма.

В 2000 г. на уровне территориальных бюджетов было сосредоточено около 45 % доходов и 60 % непроцентных расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. По этим параметрам Россия практически не уступает большинству федеративных государств. Вплоть до 2001 г. крайне низким, по международным стандартам, оставался объем финансовой помощи регионам из федерального бюджета (10 % доходов бюджетов субъектов Федерации – менее 1,5% ВВП), что могло формально считаться признаком финансовой самостоятельности региональных властей. Децентрализация бюджетных ресурсов находится в остром противоречии с крайне высокой, даже по меркам унитарных государств, централизацией налогово-бюджетных

⁵⁷ Херрманн – Пиллат К., Евстигнеев Р и др. Реформирование федеративных отношений в России (взгляд с позиции конкурентного федерализма), ВЭ 2000 № 10 с.43

⁵⁸ Лавров А., Литвак Дж., Сасерлэнд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок», ВЭ 2001 № 4, с. 37.

⁵⁹ Итоги, проблемы и перспективы развития федеральных отношений в РФ (рекомендации IV экономического форума, проведенного национальным экономическим советом в Екатеринбурге), Российский экономический журнал 2001 № 5-6 с.14-15.

⁶⁰ Лавров А., Климанов В., Онищенко В. Перспективы реформирования бюджетной системы на региональном уровне, Экономист 2001 №8 с. 78.

полномочий, побуждая региональные и местные власти проводить «неформальную» финансовую политику и позволяя перекладывать ответственность за ее последствия на федеральный центр.⁶¹ Практически все расходы региональных и местных бюджетов регламентируются централизованно по установленным нормам и предписаниями. Жестко регулируется уровень заработной платы, состав и структура занятости в бюджетной сфере и сеть бюджетных учреждений, что впоследствии:

- препятствует проведению структурных реформ в социальной сфере (переход к подушевому финансированию, страховой медицине, адресности социальной поддержки и т.д.);
- приводит к консервации неэффективных бюджетных расходов и бюджетной сети, перемещению бюджетных операций за пределы официального бюджета (внебюджетные фонды и счета, средства предприятий, зачетные схемы);
- способствует принятию нереальных бюджетов и затем их исполнению в режиме выборочного секвестра;
- приводит к накоплению кредиторской задолженности и, под предлогом ее погашения, безответственным заимствованиям.

На региональном и местном уровне не соблюдается ключевое условие эффективного управления общественными финансами – четко выраженная, понятная населению и налогоплательщикам взаимосвязь между уровнем налогообложения, объемом, и качеством предоставляемых общественных услуг.

Зависимость региональных и местных бюджетов от пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов, являющихся предметом политического торга, подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций и повышению собираемости налогов. Поскольку региональные и местные налоги обеспечивают менее 20 % собственных доходов территориальных бюджетов, региональная налоговая политика в основном проводится с помощью «неформальных» инструментов (применение денежных суррогатов, увод ресурсов во внебюджетные фонды и счета, взаимозачеты, индивидуальные налоговые льготы, безвозвратное заимствование), которые искажают условия равной конкуренции, ухудшают налоговый климат и способствуют коррупции.⁶²

Искаженность стимулов для налогового-бюджетной политики региональных и местных властей усугубляется слабостью демократических институтов и гражданского общества, неразвитостью рынков капиталов и низкой мобильностью факторов производства, традициями государственного патернализма, завышенными социальными ожиданиями и требованиями к государству, резкими межрегиональными различиями в бюджетной обеспеченности. На региональном и местном уровне в основном применяются устаревшие и не отвечающие новым реалиям методы бюджетного планирования и учета, практически не используются современные бюджетные технологии и процедуры, не соответствует новым требованиям и условиям система подготовки и переподготовки кадров. Отсутствует целостная система мониторинга состояния и качества управления общественными финансами, результаты которой были бы доступны не только органам власти и управления разных уровней, но и населению, инвесторам и кредиторам.⁶³

Серьезным препятствием на пути развития бюджетной системы стала неопределенность бюджетного статуса муниципальных образований. В настоящее время в Российской Федерации насчитывается около 30 тыс. местных (субрегиональных) территориальных единиц, имеющих органы административного управления. Из них около 12 тыс. имеют статус муниципальных образований и менее 5 тыс. – самостоятельные бюджеты. Налогово – бюджетное законодательство и законодательство о государственном устройстве и местном самоуправлении противоречат друг другу и реально существующей территориальной организации бюджетной системы.⁶⁴

Согласно принятому Закону об общих принципах организации местного самоуправления, каждое поселение может получить статус муниципального образования, что на практике усложняет реформирование межбюджетных отношений, т. к. многообразие муниципалитетов усложняет процесс установления и внедрения общих механизмов, способствующих обеспечить их ответственность и самостоятельность. Одной из проблем является также факт, что согласно

⁶¹ Христенко В. Реформа межбюджетных отношений: новые задачи, ВЭ 2000 № 8 с.7.

⁶² Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок», ВЭ 2001 № 4 с. 50 – 51.

⁶³ Лексин В., Швецов А. Стереотипы и реалии российского бюджетного федерализма, ВЭ 2000 № 1 с. 72 – 80.

⁶⁴ Швецов А. Муниципальная реформа. Соотношение и эволюция позиций ветвей и уровней власти, Российский экономический журнал 2001 № 5-6 с. 34-35.

установленного законодательства, муниципалитеты не входят в состав органов государственной власти, что также усложняет механизм предоставления им тех или иных расходных и налоговых полномочий.⁶⁵

Неудивительно, что в бюджете на 2000 г. был относительно серьезно пересмотрен только порядок выделения финансовой поддержки из ФФПР, а не ключевые проблемы межбюджетных отношений – разграничение доходных источников и расходных полномочий субъектов РФ. Более того, была сделана попытка увеличить налоговые доходы федерального бюджета за счет бюджетов субъектов РФ. Однако, обоснование подобных предложений базировалось не на долговременной стратегии, а на сиюминутных потребностях в покрытии обязательств федерального бюджета. В то же время отсутствие стройной стратегии развития межбюджетных отношений позволило в процессе обсуждения бюджета легко принять политическое решение на смягчение предложенных диспропорций.

Несовершенство бюджетного законодательства РФ

Межбюджетные отношения в настоящее время таковы, что идеальная стратегия их реформирования не может дать существенного положительного результата. Это обусловлено неудовлетворительным обеспечением взаимной ответственности участников межбюджетных отношений. Негативные последствия этого, особенно сильно, проявляются во взаимоотношениях Федерации и ее субъектов. Так, например, в федеральном законодательстве и иных правовых актах как правило указываются санкции к субъектам РФ за нарушения налогового и бюджетного законодательства, но не санкции к Федерации.⁶⁶

Одним из документов, подтверждающих этот факт, является Бюджетный кодекс РФ, который был принят Государственной Думой и Советом Федерации,⁶⁷ с целью превратить бюджетный механизм в эффективный инструмент социально-экономической политики и достижения реальной финансовой стабилизации.

Санкции, предусмотренные Кодексом (например, за неисполнение закона о бюджете, за неперечисление и неполное перечисление бюджетных средств бюджетополучателями и т.д.), можно оценить как нарушения строго порядка, вплоть до персональной и уголовной ответственности.⁶⁸

Но на фоне установления норм, разрешающих нарушать законы о бюджетах, вводимая система ответственности практически остается «на задворках» бюджетного процесса. Особого внимания также заслуживают следующие моменты, касающиеся системы ответственности. Так, к примеру, в ситуации, когда речь идет о нереальности принятого закона о бюджете, – применение мер взыскания к лицам, отвечающим за его введение в жизнь, данный Кодекс не предусматривает. За невозврат или низкий уровень возврата бюджетных средств – ответственность несет только получатель бюджетных средств.⁶⁹

Особенностью этого Кодекса является также то, что его статьи не предусматривают ответственности за принятие неправильных решений о предоставлении бюджетных средств. При этом за нарушение порядка установленного при предоставлении бюджетных кредитов и бюджетных ссуд, а также государственных и муниципальных гарантий, по отношению к виновному лицу могут приняты определенные меры.⁷⁰ Это формально обеспечивает порядок предоставления бюджетных средств, но на практике возврат этих средств остаётся на низком уровне. Не хватает четкого определения, касающегося того, какие органы не только несут ответственность за исполнение бюджета, но и отвечают за их реалистичность.

Эти пробелы в законе явно не случайны: Утверждение законов проходит нередко под прямым давлением фракций и лоббистских групп внутри парламента.⁷¹

Можно предположить, что нормы, регулирующие процесс исполнения бюджетного законодательства и вводимые данным Кодексом, по своей сути приняты для облегчения

⁶⁵ Ст. 12 Конституции РФ от 12.12.1993 г.

⁶⁶ Закон РФ «О федеральном бюджете на 1999 г.», ст. 37,38, СЗ РФ 1999 № 9,1093.

Протокольное решение Правительства Российской Федерации от 31.08. 1999 № ВП-П12-5ПР.

⁶⁷ Бюджетный Кодекс РФ от 17.07.1998 г. СЗ РФ 1998 № 31, 3823.

⁶⁸ См. там же, ст. 283.

⁶⁹ См. там же, ст. 290, ст. 291.

⁷⁰ См. там же, ст. 298, 299, 300.

⁷¹ Римский В., Новый этап развития российского федерализма, Власть 2000 № 10 с. 24.

деятельности финансовых органов. Это способствует повышению степени их независимости, но не стимулирует эффективность реализации самого бюджетного процесса.

Нельзя также не отметить явный перекося в сторону завышения прав Федерации и ущемления прав её субъектов. В частности, устанавливается право на федеральном уровне решать единолично вопрос об отнесении тех или иных расходов на определенный уровень бюджетов.⁷² Без каких – либо согласований, право централизации части доходов принадлежит вышестоящему бюджету (при этом не указывается, в каких целях она будет проведена, на каких условиях, а также какие при этом виды доходов будут охвачены).⁷³ Это по сути противоречит установленному принципу разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ, а также принципу самостоятельности бюджетов.⁷⁴

Само понятие «межбюджетные отношения» определено как отношения между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Но при этом предмет этих отношений не уточняется. Представленные принципы носят декларативный, но не нормативный характер.⁷⁵

Односторонность межбюджетных отношений проходит красной нитью по всему Бюджетному кодексу. Так, к примеру, согласно ст. 184, п. 6 «Министерство финансов Российской Федерации ... уведомляет органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации о методике формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и на среднесрочную перспективу». Получается, что межбюджетные отношения могут строиться в «уведомительном» порядке. Это противоречит не только логике функционирования стабильной финансовой системы, но и элементарным принципам правового государства.

Беда российского бюджетного федерализма и его «генетический порок»⁷⁶ состоит в том, что решение большинства вопросов, связанных с межбюджетными отношениями, в большей мере зависит от текущего взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, но не от законодательно установленных норм. Данное обстоятельство влечет за собой целый ряд негативных последствий:

- практически отсутствует механизм разрешения финансовых споров между федеральными и региональными органами исполнительной власти через суд, что ставит на первое место в межбюджетных отношениях лоббистские возможности того или иного региона, а не законность его требований;
- ухудшается качество бюджетного процесса на федеральном уровне, поскольку формирование расходной части федерального бюджета фактически может осуществляться и в процессе его исполнения, т.е. после принятия соответствующего Федерального закона;
- ухудшается качество бюджетного процесса на региональном и местном уровнях, поскольку законодательно установленный порядок межбюджетных отношений не соблюдается, что не позволяет с должным качеством планировать региональные и муниципальные бюджеты;
- выделение финансовых средств (особенно в форме заведомо не погашаемых бюджетных ссуд) в значительной мере обусловлено сиюминутными политическими интересами, а не трезвым экономическим расчетом;
- происходит рост экономически и юридически необоснованных расходов федерального бюджета при одновременном невыполнении основных финансовых обязательств;
- понижается эффективность бюджетных расходов субъектов Российской Федерации, поскольку в случае успешного решения их социально-экономических проблем фактически перечисляемые средства федерального бюджета могут быть сокращены, а в случае нарастания указанных проблем появляется дополнительный повод требовать финансовой поддержки.

Итак, плохо функционирующее законодательство является основой для возникновения множества проблем. Необходимо стремиться к тому, чтобы законы имели характер прямого действия, при одновременном существовании предельно ясного механизма их реализации. Нельзя допускать принятия неоднозначно трактуемых и отсылочных норм. Остановить дальнейшее развитие

⁷² Ст. 7, Бюджетный Кодекс от 17.07.1998 г., СЗ РФ 1998 № 31, 3823.

⁷³ См.там же, ст. 39 п. 2.

⁷⁴ См.там же, ст. 30, 31.

⁷⁵ См.там же, ст. 129.

⁷⁶ Хуревич С. О некоторых условиях результативности реформы межбюджетных отношений, ВЭ 1998 № 10 с.131-132.

существующих негативных тенденций возможно только при создании системы безусловного исполнения федерального законодательства в сфере межбюджетных отношений.

Программа развития бюджетного федерализма до 2005 г. и перспективы реформы межбюджетных отношений

Выполнение задач, установленных Концепцией реформирования межбюджетных отношений, предопределило, в свою очередь, необходимость в закреплении результатов уже достигнутых за период ее действия, и в формировании новых приоритетов в этой области. Предложения в этом направлении были представлены Министерством финансов РФ весной 2001 г. и закреплены в проекте Программы развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г. Эта Программа, в свою очередь, определяет действия Правительства РФ по достижению целей, поставленных в Посланиях Президента РФ Федеральному собранию, в Бюджетных посланиях Президента РФ на 2000 и 2001 гг. Основная задача Программы заключается в реализации соответствующих разделов «Основных направлений социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу» и Программы социально-экономического развития РФ в 2002-2004 гг.⁷⁷

По замыслу Правительства РФ, устойчивый экономический рост является наиболее общей предпосылкой для оздоровления всей системы региональных финансов. На региональном и местном уровнях должна быть повышена заинтересованность в проведении структурных реформ, обеспечении равных условий конкуренции, привлечении экономической активности и инвестиций, сокращении субсидий экономике, санации неэффективных предприятий, дебиюрократизации экономики.

При достижении этих целей необходим отказ от:

- прямого вмешательства региональных и местных администраций в экономическую деятельность;
- установления неформальных взаимоотношений с крупными «бюджетно – или градообразующими» предприятиями, принудительное их вовлечение в предоставление общественных услуг в «обмен» на разного рода льготы и/или защиту от банкротства;
- непрозрачности процедуры принятия решений по предоставлению бюджетных средств;
- налоговых и тарифных льгот, государственных (муниципальных) гарантий отдельным отраслям и предприятиям (в том числе и на развитие малого предпринимательства).⁷⁸

По мнению разработчиков Программы, одной из основных причин такой ситуации является неопределенность финансово-экономической и правовой ответственности региональных и местных властей, связанная, в свою очередь, с чрезмерной централизацией официальных налогово-бюджетных полномочий и высокой «неформальной» автономией регионов и муниципалитетов. Необходимо не только четкое разграничение расходных и налоговых полномочий и ответственности за их реализацию, но и обеспечение прямой взаимосвязи между проводимой на местах экономической политикой и состоянием региональных (местных) бюджетов. Поддержание жестких бюджетных ограничений в средне – и долгосрочной перспективе должны, с их точки зрения, способствовать формированию на региональном и местном уровне институциональных стимулов для создания благоприятных условий экономического развития. Принципиальные положения Программы касаются и налоговой реформы, где четко установлено, что «региональные власти и органы местного самоуправления должны обладать полномочиями и значительной самостоятельностью в проведении налогово – бюджетной политики».⁷⁹ При этом решено внести ряд изменений в статьи Бюджетного кодекса РФ, которые регулируют порядок расходных полномочий органов различных уровней власти и меры ответственности за принимаемые ими финансовые решения. Особое внимание уделено также неплатежеспособности субнациональных властей – в этом случае предусмотрено создание внешнего финансового управления. Также немаловажная роль отведена новому Фонду компенсации (образуемого при помощи отчислений от НДС – 15 % его величины), средства которого будут предназначаться для наиболее крупных из отстающих мандатов. Последующим шагом в реформировании выделения трансфертов явилась бы ликвидация системы «взаимозачетов» и введение так называемых

⁷⁷ Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 г., СЗ РФ 2001 № 34, 3503.

⁷⁸ Смотри там же, гл. 2.

⁷⁹ Гл. 3. Постановления Правительства РФ от 15.08.2001, СЗ РФ 2001 № 34, 3503.

долевых субсидий, предназначенных на дофинансирование расходов на образование и здравоохранение.

Положения Программы затрагивают реформирование социальной сферы. Прежде всего, это относится к системе социальной защиты населения. Программа предлагает закрепление за федеральными властями обязательств по финансовому обеспечению (через Фонд компенсаций) системы социальной защиты населения, а ее администрированию (финансирование, выявление и учет нуждающихся) – за региональными администрациями. Такое распределение функций, по мнению разработчиков Программы является единственным способом привести в соответствие масштабы декларируемой в законодательстве социальной помощи имеющимся на федеральном уровне ресурсам и в последствии начать болезненный, но абсолютно необходимый процесс замены категориальных льгот адресными пособиями (т.е. эти пособия и льготы должны выплачиваться напрямую конкретному лицу из федерального бюджета через сеть органов социальной защиты населения). Это способствовало бы также уменьшению потребностей регионов в финансовой помощи общего (нецелевого) характера.⁸⁰

Реорганизация межбюджетных отношений, направленная на обеспечение налогово-бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления в рамках четких и прозрачных взаимоотношений с вышестоящими бюджетами, уже сама по себе, по мнению разработчиков Программы, создаст мощные стимулы для активизации реформы жилищно-коммунального хозяйства, которые могут и должны быть дополнительно поддержаны целевой финансовой помощью из федерального бюджета (в основном через Фонд компенсаций) на возмещение расходов по федеральным льготам, а также, при наличии ресурсов, на выплату адресных жилищных субсидий населению в пределах федеральных стандартов перехода к новой системе оплаты жилья и коммунальных услуг.

Аналогичные механизмы могут быть задействованы и в других отраслях общественного сектора – образовании, здравоохранении, социальном обеспечении, культуре. Попытки их реформирования под административным нажимом «сверху» обречены на неудачу из – за пассивности (или сопротивления) региональных и местных властей, разнообразия региональных и местных условий, отсутствия заинтересованности в оздоровлении региональных финансов и бюджетной сферы. Расширение самостоятельности учреждений, предоставляющих соответствующие бюджетные услуги, внедрение подушевого финансирования, завершение перехода к страховой медицине (с повышением бюджетных платежей за неработающее население), использование оценок качества предоставляемых услуг и результативности бюджетных расходов, реструктуризация сложившейся и как правило не эффективной бюджетной сети, легализация платежей населения за бюджетные услуги, как минимум, требуют наделения региональных и местных органов реальными бюджетными и расходными полномочиями и ответственностью за пользование ними. Исходя из этого, реформа межбюджетных отношений, включая, в частности, создание Фонда регионального развития (совместного финансирования инвестиционных программ по развитию регионов) и Фонда развития (реформирования региональных финансов - поддержка на конкурсной основе экономических и бюджетных реформ в регионах), должна, следуя принципам, заложенных Программой, рассматриваться в качестве важнейшей предпосылки реформирования социальной сферы.

По мнению авторов Программы, она должна стать важнейшей составной частью экономических реформ в стране в целом: «бюджетная реформа, реформа жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы, далее, создают необходимые предпосылки для реформы естественных монополий, которая, в свою очередь, является одним из важнейших условий для устойчивого экономического роста в стране.»

Необходимо отметить, что внедрение различных положений, установленных Программой, уже началось. К примеру, Законом о федеральном бюджете на 2001 г. предусмотрено зачисление 100 % НДС в бюджет федерального уровня, а 99 % подоходного налога – в региональные консолидированные бюджеты, что подтверждает стремление к реализации одного из положений по закреплению различных налогов за конкретными уровнями бюджетной системы. Также, в этом же году из созданного Фонда компенсации были профинансированы два крупные федеральные мандата, а именно, выделение детских пособий и социальной защиты инвалидов. В распоряжение федерального бюджета передано также финансирование мандата по предоставлению льгот

⁸⁰ Лексин В., Швецов А. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья 5. Распределение социальных обязательств государства между федеральным, региональным и местными уровнями, Российский экономический журнал 2001 № 3 с.50 – 51.

военнослужащим. Сделан также конкретный шаг по внедрению новых принципов распределения трансфертов из ФФПР. И их распределение будет осуществляться независимо от налоговой и бюджетной отчетности региона, что должно на практике способствовать развитию на региональном уровне рациональной финансовой политики, повышению уровня ответственности.⁸¹ Одним из последующих решений, принятых для осуществления задач Программы явилось создание постоянно действующей трехсторонней Рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений, включающей представителей Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства РФ и исполняющей роль координатора в процессе разработки и принятия согласованных решений по вопросам реформирования бюджетных отношений. Среди задач, которые входят в компетенцию этой Рабочей группы, является принятие основополагающих решений по вопросам разделения доходов между уровнями бюджетной системы, распределения и форм финансовой помощи, которые представляются для дальнейшего рассмотрения в Государственной Думе и Совете Федерации.⁸²

Нельзя не подчеркнуть, что основной частью этой Программы является Программа реформирования региональных финансов, в рамках которой был организован, при тесном сотрудничестве с Международным банком реконструкции и развития,⁸³ Проект технического содействия в проведении реформы бюджетной системы на региональном уровне. Основные задачи Проекта направлены на повышение эффективности деятельности региональных и местных органов власти, управления по стимулированию экономического развития и предоставлению бюджетных услуг населению.⁸⁴ Проект предусматривает создание институциональных возможностей и улучшения финансовой дисциплины на уровне субъектов Федерации путем решения вопросов правового характера – создания механизма по повышению уровня соблюдения федеральных законов и нормативно-правовой базы в области управления бюджетной системой и поощрения ответственного поведения в налогово-бюджетной сфере на региональном и местном уровнях за счет внедрения соответствующих экономических стимулов и т.д.

В связи с этим, основными компонентами Проекта являются: дальнейшее развитие федерального законодательства в этой сфере, организация и ведение мониторинга региональных и местных финансов, оказание помощи правительствам субъектов РФ по повышению качества управления региональными финансами, анализ бюджетных расходов субъектов РФ и разработка рекомендаций по их оптимизации.

Оперативное управление Проектом осуществляется отделом мониторинга региональных финансов Департамента межбюджетных отношений Министерства Финансов РФ.

В марте 1999 г. заявки на участие в проекте поступили от 53 субъектов РФ, в рамках которых необходимо было представить полную информацию о финансовой ситуации региона, обоснованную достоверность указанных данных и необходимость проведения программ реформирования с точки зрения экономической эффективности. На этом основании по проведению первого этапа Проекта было отобрано и внесено в список получателей средств Фонда развития региональных финансов в 2001 – 2002 гг. только шесть регионов.⁸⁵ Это вполне подтверждает факт, что впервые в существующей российской межбюджетной практике идет формирование механизма официального получения регионами дополнительных средств на осуществление реформ.⁸⁶ Это, по мнению авторов проекта, может в будущем стать эффективным стимулом к деятельности по активизации процессов оздоровления всех процессов.⁸⁷

Однако судьба столь подробно и качественно разработанной Программы остается неясной, так как она имеет радикальный (с политической точки зрения) характер и вызывает сопротивление даже в самом Министерстве финансов, например, по части вопросов усовершенствования базы местных налогов. Хотя, формально, Советом Федерации Программа и одобрена, но это отражает лишь

⁸¹ Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок», ВЭ 2001 № 4 с. 50.

⁸² Христенко В. Реформа межбюджетных отношений; новые задачи, ВЭ 2000 № 8 с. 6.

⁸³ Именно кредит МБРР определен в ст. 48 Закона «О федеральном бюджете на 2001 г.» в качестве источника образования Фонда развития региональных финансов.

⁸⁴ Гл. 6 Постановления Правительства РФ от 15.08.2001 г., СЗ РФ 2001 № 34, 3503.

⁸⁵ В составе Чувашская Республика, Хабаровский край, Белгородская, Вологодская, Самарская и Челябинская обл.

⁸⁶ В федеральном бюджете на 2001 г. на реализацию этого Проекта было предусмотрено сумма, эквивалентная 20 млн. долл..

⁸⁷ Лавров А., Климанов В., Онищенко В. Перспективы реформирования бюджетной системы на региональном уровне, Экономист 2001 № 8 с. 81 – 82.

мнение его членов, входивших в Комиссию, вероятно, значительная часть субъектов Федерации все же будет сопротивляться внедрению всех установленных задач Программы в жизнь. Да и само Министерство финансов продолжает вносить в Государственную Думу проекты законов, которые по своей сути противоречат духу Программы. В частности, летом 2001 г. были приняты поправки в налоговое законодательство, которые привели к уменьшению отчислений от налога на прибыль в местные бюджеты с 5 % до 2 %. Были ликвидированы также отчисления в местные бюджеты с доходов на природные ресурсы.

На этот процесс могут повлиять и внешние, по отношению к нему, политические факторы. Так, все чаще на уровне федеральных властей, высказываются идеи, связанные с восстановлением централизованной исполнительной вертикали (создание федеральных округов, реорганизация Совета Федерации). Однако, уже само наличие такой установки имеет следствием сумятицу в процессе реформирования. В том числе – и выстраивания бюджетного федерализма. Ведь централизация предполагает другую финансовую систему. В случае преобладания таких настроений у руководства страны столь тщательно разработанная и даже принятая к исполнению Правительством РФ Программа может остаться только на бумаге.

Необходимо внедрение принципиально иного характера системной модернизации бюджетного федерализма, как эффективного средства решения социально – экономических проблем конкретных территорий, укрепления отношений на уровне федерация – субъекты – муниципалитеты. Решение большинства бюджетно-налоговых проблем неразрывно связано с выходом из экономического кризиса страны в целом, но это также невозможно без переосмысления самой сути проводимых реформ, с изменением установленных стереотипов, формирующих сознание в этой сфере.

Одновременно неизбежным является факт расширения самостоятельности в нормативном порядке региональных и местных органов финансирования, что несомненно будет способствовать улучшению предпринимательского и инвестиционного климата и в конечном счете, обеспечению экономического роста в стране.

Список литературы

- Асекритов С., Широбокова В. Межбюджетные отношения: проблемы и подходы к их решению, *Экономист* 2001 №1.
- Бондаренко М. Во имя укрепления Республики Калмыкия, НГ-регионы, 1998 № 8
- В Коллегии Министерства финансов Российской Федерации, *Финансы* 2000 № 1.
- Интервью с С. Кириенко, *Коммерсант-daily* № 18, 08. 05. 98.
- Итоги, проблемы и перспективы развития федеральных отношений в РФ (рекомендации IV экономического форума, проведенного национальным экономическим советом в Екатеринбурге), *Российский экономический журнал* 2001 № 5-6.
- Kalinina I., Intergovernmental fiscal relations and conflicts in Russia: The case of Moscow, *Arbeitspapiere und Materialien* 2001 № 33, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen.
- Конституция РФ от 12.12.1993 г.
- Кузнецова О., Улюкаев А., Финансовые взаимоотношения Москвы и федерального бюджета, *Вопросы экономики* 1999 № 12.
- Лавров А., Климанов В., Онищенко В., Перспективы реформирования бюджетной системы на региональном уровне, *Экономист* 2001 № 8.
- Лавров А., Литвак Дж., Сасерлэнд Д., Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок», *Вопросы экономики* 2001 №4.
- Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ, *Вопросы экономики* 1998 № 3.
- Лексин В., Швецов А. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья 5. Распределение социальных обязательств государства между федеральным, региональным и местными уровнями, *Российский экономический журнал* 2001 № 2.
- Лексин В., Швецов А. Общероссийские нормы и территориальное развитие. Статья 6. Становление института социальных стандартов: федеральные, региональные и муниципальные аспекты, *Российский экономический журнал* 2001 № 3.
- Максимова Н.С. Реформа жилищно-коммунальной сферы – важный резерв сокращения бюджетных расходов, *Финансы* 2000 № 1.
- Malieva E. Die Problematik des fiscalischen Föderalismus: Fallstudie Nizhnij Novgorod, *Arbeitspapiere und Materialien* 2001 № 33, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen.
- Материалы к совещанию руководителей органов местного самоуправления «О состоянии социально-экономической ситуации в стране и мерах по её стабилизации». Конгресс муниципальных образований. Москва. 02.10.1999 № 88.
- Молодцова В. Ищем зарплату не отходя от кассы, *Российская газета* 29.01.1999 г.
- Павленко С. Регионы и региональная политика, *Вопросы экономики* 1994 № 9.
- Письмо Генерального прокурора Ю. И. Скуратова Председателю Государственной Думы РФ Г.Н. Селезневу « О негативных процессах в практике применения законодательства о местном самоуправлении» от 25.02.1997 г. , № 1–ГП–24–97.
- Сабуров Е. , Типенко Н., Чернявский А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения, *Вопросы экономики* 2000 № 10.
- Смородинская Н., Капустин А., Малыгин В. Калининградская область как свободная экономическая зона (оценка условий и результатов развития в 1994-1998 гг.), *Вопросы экономики* 1999 № 9.
- Сомоев Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в РФ. СПб 1999.
- Стародубовская И. Реформа жилищно- коммунального хозяйства: особенности выбранной модели, *Вопросы экономики* 1997 №1.
- Травкин Н. И. Если у власти нет совести, *Муниципальная политика* 1998 № 6.
- Федоткин В. Федерализм и местное самоуправление: проблемы экономического взаимодействия, *Вопросы экономики* 2000 №1.
- Хансон Ф. Проблемы взаимоотношений центра и регионов в российской экономической политике, *Вопросы экономики* 1994 № 9.
- Херрманн–Пиллат К., Евстигнеев Р. и др. Реформирование федеративных отношений в России (взгляд с позиции конкурентного федерализма), *Вопросы экономики* 2000 № 10.
- Христенко В. Реформа межбюджетных отношений: новые задачи, *Вопросы экономики* 2000 № 8.

- Хуревич С. О некоторых условиях результативности реформы межбюджетных отношений, Вопросы экономики 1998 № 10.
- Швецов А. Муниципальная реформа. Соотношение и эволюция позиций ветвей и уровней власти, Российский экономический журнал 2001 № 5-6.
- Швецов А. Потребности муниципальных образований в финансовых средствах и бюджетно – налоговые возможности их удовлетворения, Российский экономический журнал 2001 № 7.
- Шеховцов А., Шестакова М., Громов А. Свободные экономические зоны: мировой опыт и перспективы в России, Вопросы экономики 2000 № 10.
- Ширяев В. Новые инструменты управления бюджетным процессом в регионе, Экономист 2001 № 6.

Законы, Постановления, Указы

- Закон от 10.10.1991 г., Ведомости Совета Народных Депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1991 № 46, 1543.
- Закон от 16.02.1992 г. а также изменения и дополнения к нему от 22.12.1992 г. и 21.05.1993 г., Ведомости Съезда Народных Депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1992 № 11, 527; 1992 №34, 1976; 1993 №4, 118; 1993 № 23, 824.
- Закон от 28.08.95 г., Ведомости Федерального собрания Российской Федерации 1995 № 27, 1212.
- Закон РФ «Бюджетный Кодекс РФ» от 17.07.1998 г. Собрание Законодательства РФ (СЗ РФ) 1998 № 31, 3823.
- Закон РФ «О федеральном бюджете на 1999 г.», СЗ РФ 1999 № 9,1093.
- Закон РФ «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, г. Москвы и Санкт - Петербурга, органов местного самоуправления» от 15.04.1993 г., Ведомости Съезда Народных Депутатов РФ и Верховного Совета РФ (ВСНД РФ) 1993 № 18, 635.
- Закон РФ от 06.07.08.1991 г., Российская Газета 01.08 1991 г.
- Закон РФ от 10.10.1997 г., СЗ РФ 1997 № 39, 4464.
- Закон РФ от 24.12.1992 г., ВСНД РФ 1993 № 3, 99 а также Закон РФ от 23.12.1992 г., ВСНД РФ 1993 № 2, 67.
- Закон СССР от 09.04.1990 г., Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета СССР. 1990 № 16. ст. 267.
- Постановление Правительства РФ «О переходе на новую систему жилья и коммунальных услуг и порядке предоставления гражданам жилищных компенсаций» от 22.09.1993 г., Собрание Актов Президента и Правительства РФ 1993 №39, 3620.
- Постановление Правительства РФ от 03.07.1997 г. , СЗ 1997 № 27, 3251.
- Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 г., СЗ РФ 2001 № 34, 3503.
- Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 г., СЗ РФ 1998 № 32, 3905.
- Протокольное решение Правительства Российской Федерации от 31.08. 1999 №ВП-П12-5ПР.
- Указ Президента от 22.12.1993 г, Собрание Актов Президента и Правительства РФ (САПП) 1993 № 52, 5074.
- Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по реформированию жилищно – коммунального хозяйства РФ» от 27.05.1997 г., СЗ РФ 1997 № 22, 2568.
- Указ Президента РФ «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» от 28.04.1997 г., СЗ РФ 1997 № 18, 2131.
- Указ Президента РФ от 12.05.1997 г., СЗ РФ 1997 № 20, 2235.

