I. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения.

Любая политика - это цели и задачи, преследуемые и решаемые людьми в связи с их конкретными интересами, а также методы, средства и институты, с помощью который данные интересы формиру-ются, отстаиваются и защищаются.

Региональной политикой можно считать лишь такую систему на-мерений и действий, которая реализует интересы государства в от-ношении регионов и внутренние интересы самих регионов методами и способами, учитывающими природу современных региональных процес-сов, и которая осуществляет все это преимущественно в структуре меж- и внутрирегиональных связей.

Региональная политика - это целостное и самодостаточное зве-но политической основы общества, без которого последнее, а также каждый человек в отдельности и природная среда могут лишь случай-но и без гарантированного успеха существовать на каждой конкрет-ной территории, оставаясь “наедине” с государством, его экономи-ческой, внешней, внутренней и иной политикой.

Всякая политика хороша настолько, насколько ей удается под-держивать баланс различных интересов. Региональная политика - не исключение. Она в той мере политика и в той мере эффективна, в какой достигнут и стабилизирован компромисс между региональными интересами государства и местными интересами самих регионов.

Объединительной идеей и государственной, и местной регио-нальной политики может и должна стать устойчивость, стабильность меж- и внутрирегиональных отношений.

Ведущим, жизненно важным интересом России ныне стало недопу-щение необратимой территориальной дезинтеграции государства. Главным же интересом каждого региона - блокирование необратимого распада сферы, сбалансированность социальных, экономических, при-родоресурсных и иных отношений; обеспечение на этой основе ста-бильного и согласованного развития всех элементов локализованной сферы, соответствующего потребностям человека, общества и приро-ды. При этом подразумевается, что кроме общеэкономического, обще-социального и иного общего потенциала есть мощный внутрирегио-нальный потенциал, который можно реализовать исключительно на местном уровне - и это одна из первейших задач региональной поли-тики и самих регионов, и государства.

Региональная политика, намечаемая и проводимая самими регио-нами, - это то, что должно делаться для согласованного и взаимно неразрушающего развития всех элементов пространственно локализо-ванной сферы на конкретной территории и с учетом местных условий. Государственная региональная политика призвана обеспечить дееспо-собность региональной политики на местах.

Объект региональной политики - взаимосвязи и отношения между регионами.

Главный региональный интерес России в настоящее время должен быть осознан как минимизация негативных проявлений территориаль-ной дезинтеграции на уровне субъектов Федерации, как поддержка местных преобразований, как создание общероссийских условий для того, чтобы каждый субъект Федерации максимально использовал свой внутренний потенциал и во все меньшей мере претендовал на скудные возможности государственной помощи.

Местные интересы определяются обеспечением полнокровного и сбалансированного существования на данной территории человека, общества и природы, гарантирование их согласованного воспроиз-водства на базе задействования ресурсов и полномочий, государс-твенно признаваемых местными.

Фундаментальными методами региональной политики можно счи-тать разъяснение ее содержания, смысла и практической пользы для всех без исключения сторон, согласительно-договорные процедуры с развернутым закреплением условий, обеспечивающих интересы регио-нального развития, формирование соответствующей правовой базы.

Только с сознанием общественной необходимости региональной политики, с ее разработкой и реализацией появится возможность к решению общероссийских проблем: начавшееся хозяйственное обособ-ление регионов; региональная суверенизация и конфронтация в отно-шениях региональных структур власти и управления с общегосударс-твенными; национально-этническое развитие и дополнительное обо-собление по этому поводу, внутрирегиональные конфликты социально-го и общественно-политического характера; формирование собствен-ной региональной ресурсной базы социально-экономического разви-тия; экологическая стабильность и другие условия устойчивого раз-вития регионов (особенно северных территорий); выделение и функ-ционирование регионов со специфическими статусами (свободные эко-номические зоны, федеральные охраняемые территории, зоны экологи-ческого бедствия и т.п.) и др.

II. Регион и центр: проблемы взаимоотношений.

Взаимодействия региональных и центральных органов власти в 1992 - 1993 годах определялись в основном стремлением центра к системному реформированию экономики, а регионов - к защите от “негативных” последствий реформ. При этом часть регионов стреми-лась максимально использовать возникающие в процессе реформ воз-можности для экономического продвижения, другая часть пыталась скорректировать само направление экономического реформирования.

Эти взаимодействия проходят в весьма сложной политической обстановке открытой конфронтации примерно равных по потенциальным возможностям ветвей власти, в условиях ослабленности институтов национальной государственности, высокого уровня социальной нап-равленности, ограниченной лояльности силовых государственных структур. Как разворачивалось это противостояние, какова динамика взаимодействия центра и регионов? Особая острота проблемы в том, что во-первых, качественно видоизменяются экономические отноше-ния, которые находятся в начале длительного этапа становления рынка; во-вторых, качественно обновляются и также находятся на начальном этапе не менее длительного становления федерализм и местное самоуправление.

Структуризация власти на федеральном уровне традиционно рассматривалось как производная противоречий между представитель-ной и исполнительной ее ветвями.

Администрация Президента.

Региональная политика федеральных властей в понимании прези-

дентский структур должна включать такие элементы, как:

1) конституционный процесс (правовое определение отношений между субъектами Федерации и центральными структурами, символизи-рующими Федерацию в целом);

2) согласование интересов территорий с различным статусом

(национальные республики - области) и различных этнических групп. Экономическая составляющая региональной политики рассматривается президентскими структурами скорее, как средство решения, как они считают, действительных проблем - сохранение целостности госу-дарства и поддержание межнациональной стабильности.

Распад Федерации рассматривается администрацией как постоян-ная угроза. Для удержания под контролем центробежных тенденций главные усилия она направляет на соблюдение базовых конституцион-ных принципов (равноправие субъектов Федерации, единство госу-дарственного строя, отсутствие внутренних экономических границ). Исключительно силовыми методами обеспечить соблюдение этих прин-ципов не реально, ставка делается на разработку и осуществление “новой региональной стратегии российского государства”, направ-ленной на преодоление дифференциации регионов по уровню жизни, развитие межрегионального сотрудничества, а также “переход от уз-коэкономических к более широким - общественным и социальным це-лям”.

Реалистичность постановки таких целей весьма сомнительна. Единственное, что можно серьезно обсуждать в идеологических пост-роениях президентских экспертов, - это необходимость быстрого ре-формирования налоговой системы с разделением налоговых баз бюдже-тов городов, регионов и Федерации. Сотрудники президентской адми-нистрации считают, что в этом случае “каждый уровень государс-твенной власти будет по-настоящему независим от других” (именно в этом случае единство Федерации будет соблюдаться неукоснитель-но). Для укрепления такого единства намечается также обеспечить приорететное развитие единой инфраструктуры и окончательно разг-раничить федеральную и региональную собственность.

Наиболее противоречива позиция президентской команды относи-тельно определения реального статуса регионов. С одной стороны, утверждается, что регионы не являются субъектами экономических отношений, с другой - что регионы обладают определенными полномо-чиями в регулировании экономического поведения на их администра-тивной территории. Возможный выход из такого конфликтного положе-ния видится в создании Федерального фонда регионального развития, ориентированного на поддержку экономических депрессивных регионов и формируемого за счет территориальной ренты, изымаемой в более благоприятных регионах.

Правительство.

В отличие от президентской администрации правительственные

структуры в качестве приорететных целей региональной политики выдвигают в основном экономические. Ключевым элементом такой по-литики является предоставление регионам прав на ускоренное рефор-мирование экономических отношений ради скорейшего преодоления кризиса переходного периода.

Правительство также занимает более жесткую позицию относи-тельно претензий региональных властей на руководство деятель-ностью экономических субъектов.

Региональная политика правительства, блокирована межведомс-твенными противоречиями.

В итого региональная политики свелась к разрешению межнацио-

нальных проблем

Несмотря на предположение о том, что новые структуры предс-тавительной власти на федеральном уровне станут лоббистскими ма-шинами региональной администрации, пока что нет подтверждения та-ким опасениям.

Государственная дума отличается лоббированием интересов от-дельных отраслей ( в основном АПК, ТЭК и финансовые структуры). Совет Федерации все глубже увязает в разбирательстве межнацио-нальных проблем. Частично это объясняется согласием исполнитель-ных структур на своего рода разделение сфер влияния и ответствен-ности.

Отсутствие скоординированной региональной политики обуслов-лено не только внутренними противоречиями федеральных властей, но и отсутствием давления со стороны регионов. С одной стороны, фе-деральным властям удалось уверить региональные элиты в своей го-товности к компромиссам по конкретным вопросам (что снизило уро-вень претензий на общее изменение курса), с другой - произошли существенные изменения в структуре местных элит. Положение отрас-левых элит в регионах ослабло в связи с продолжающимся экономи-ческим спадом и приватизацией, меняющими “статусные веса” участ-ников. Отраслевые проблемы фактически становятся проблемами реги-онов, однако при этом не превращаются в региональные по крайней мере в сознании правящих элит. Руководители регионов обеспокоены обеспокоены проблемами локальных рынков труда, неплатежей и кри-зисом сбыта на местных предприятиях, однако считают, что локально данные проблемы решены быть не могут.

89 административных территорий в рамках Российской Федерации включают 55 областей и краев, два города федерального подчинения (Москва и Санкт-Петербург), 21 республику и 11 автономных терри-торий.

Согласно новой конституции, республики пользуются определен-ными привилегиями, что служит источником недовольства со стороны других субъектов Федерации. Часто утверждается, что республики имеют привилегированное положение при осуществлении бюджетной по-литики и что их права по контролю за использованием природных ре-сурсов превышают аналогичные полномочия остальных регионов.

Федеративный договор 1992 года, на котором обосновывается разделение прав и обязанностей между федеральными и более низкими административными уровнями, является нечетким и противоречивым в части, касающейся контроля за природными ресурсами; к тому же тот факт, что большинство республик беднее многих областей и краев, мог бы в принципе объяснить различную структуру движения бюджет-ных средств между центром и регионами. Возможно, наиболее сущест-венное преимущество республик в отношениях с центром состоит в том, что на них распространяется положение о централизованном назначении президентом РФ губернаторов (глав администрации).

В то время как в 1992-1993 годах реформистское крыло рос-сийского правительства боролось с традиционалистами в парламенте и в самом правительстве, оно также находилось в конфликте с реги-ональными элитами и выборными региональными органами власти. Ос-новной конфликт разворачивался не столько по поводу приватизации или открытия экономики внешнему миру, столько в отношении двух базовых элементов экономической трансформации: стабилизации и ли-берализации цен.

Позицию многих представителей местной элиты - бывшие работ-ника аппарата, коммунистической партии, директора крупных предп-риятий, господствующие на провинциальной политической арене - можно выразить так: “Стабилизация, но не на моей территории”. Местные политические руководители в России оказывают давление на центр с целью сохранения дотаций производителям в своих регионах и склонны оттягивать начало структурной перестройки в них.

Можно предположить, что разные регионы должны были бы прово-дить различную экономическую политику, отражающую исходные уровни их развития и наличие ресурсов, перспективы адаптации к рыночной экономике, а также политические предпочтения местных руководите-лей. В определенной степени эти различия существуют, хотя вызыва-ющие их конкретные факторы не вполне очевидны.

В ходе статистического анализа факторов, влияющих на темпы малой приватизации в 77 регионах России в 1992 году, было обнару-жено, что статистически значимыми оказались лишь различные поли-тических ориентаций местных руководителей и удельный вес нерусс-ких во всем населении. Влияние других факторов оказалось незначи-тельным. Это же справедливо в отношении индекса региональной за-висимости от таких отраслей промышленности, как металлургия и ма-шиностроение, которые, как считается, серьезно “страдают” от ре-форм. В любом случае различия в отношении руководителей на местах к проводимым преобразованиям имеют ограниченное влияние, посколь-ку лишь очень небольшое количество административных территорий возглавляют местные руководители с устоявшейся репутацией сторон-ников реформ. В настоящее время это города Москва, санкт-петер-бург, Нижегородская, а также Волгоградская области.

Естественно предположить, что бюджетные перечисления между разными уровнями управления России характеризуются существенными различиями. Формально имеет место процесс “дележа снизу вверх”, в ходе которого предположительно стандартные (общенациональные) до-ли доходов от отдельных налогов, собранных на местном уровне, пе-редаются центру, а затем перераспределяются из центра в регионы.

Финансовые механизмы региональной политики сегодня являются мощнейшим рычагом ее действительного становления.

III. Региональная бюджетно-налоговая система

Региональная бюджетно-налоговая система - это обособленная часть соответствующей государственной системы, связанная с пос-ледней генетически и структурно. Она составляет именно часть це-лого (пока существует целостность государства), по-своему отражая соотношение централизации и децентрализации, баланс центробежных и центростремительных тенденций. Региональная бюджетно-налоговая система - символ и гарант региональной ослабленности, независи-мости, самостоятельности. Отсюда утверждения типа “сильный (или независимый) бюджет - сильные (или независимые) регионы”.

Региональные бюджетно-налоговые системы - порождение и ре-зультат территориальной организации общества.

Бюджетно-налоговые системы регионов Российской Федерации ак-кумулируют около половины всех бюджетно-налоговых потоков госу-дарства, с весьма заметными колебаниями в части расходов и дохо-дов. Так, по данным Госкомстата России в первом полугодии 1993 года в общих доходах на долю федерального бюджета приходилось 48%, бюджета территорий - 52% (в 1992 г.- соответственно 44 и 56%). В расходах федеральный бюджет занимал 53%, бюджет террито-рий 47% (61 и 39% в 1992 г.).

В основе региональной бюджетно-налоговой системы лежит реги-ональные бюджеты, региональные налоги, сборы, льготы, дотации и субвенции, а также региональные финансовые и налоговые отношения с “центром” и реже с другими территориальными уровнями. По эле-ментному составу региональные бюджетно-налоговые системы анало-гичны общегосударственным, отличаясь только отношениями. Напри-мер: налоги и сборы, дотации и субвенции присутствуют в обоих случаях, но государство их назначает, устанавливает, тогда как регионы с той или иной степенью свободы принимают их к исполнению и использованию. Региональные бюджетно-налоговые системы состоят из нескольких региональных подсистем разного уровня, при иерархи-ческом построении территориальной организации государства (напри-мер:если населенный пункт входит в состав района, район - облас-ти, и т.д.) между этими подсистемами возникают бюджетно-налоговые отношения, во многом аналогичные отношениям типа “государство-ре-гион”.

Региональные бюджетно-налоговые системы создаются и реформи-руются для выполнения нескольких взаимосвязанных функций, среди который следующие:

1) Закрепление определенного порядка движения бюджетно-нало-говых потоков, по уровням территориальной организации государства (направление этих потоков, пропорции их разделения, целевое наз-начение и т.д.) и адекватных процедур регулирования возникающих по этому поводу отношений.

2) Аккумулирование и использование в общерегиональных целях: средств, образованных на самой территории и поступающих в регио-нальные бюджетно-налоговые системы полностью и одноканально (та-ково большинство местных налогов, штрафов и иных финансовых санк-ций), аналогично образованных средств, поступающих в эти системы частично, в соответствии с принятым порядком их распределения между бюджетно-налоговыми системами разного уровня (например “нефтяные деньги”). Часть средств, аккумулируемых в вышестоящей бюджетно-налоговой системе, перераспределяется по тем или иным соображениям в пользу нежестоящих региональных систем (дотации и субвенции, а также часть “местных средств”, по разрешению вышес-тоящих систем им не перечисленная).

3) Выполнение региональными органами власти и управления своих представительных и исполнительных полномочий с соблюдением требований формальной финансовой независимости их политики от вы-шестоящих уровней.

4) Сомообеспечение внутрирегиональных социальных программ, т.е. бюджетное удовлетворение части потребностей населения в оп-ределенных жизненных благах и реализации его национально-этничес-ких интересов. Несмотря на все большую самодостаточность населе-ния и коммерциализацию социальной сферы, доля стоимости соответс-твующих услуг, финансируемых через каналы региональных бюджет-но-налоговых систем, достигает четверти к сумме доходов населения России (за вычетом налогов).

5. Формирование инфраструктурного каркаса территории (отрас-ли “местного хозяйства”, местные дороги и транспорт и т.п.) как важнейшего исходного условия формирования и поддержания внутрире-гиональных связей.

6. Регулирование состояния и использования природно-ресурс-ного и экологического потенциала (земля, недра, леса, воды, флора и фауна, воздушный бассейн) как естественного базиса существова-ния и развития территории.

7. Стимулирование определенных ценностных региональных ори-ентиров населения, создание условий для его деловой активности, для структурных преобразований, для инвестиционной привлекатель-ности и т.д. Это вопрос не только потенций территориального раз-вития, но и будущего бюджетно-налогового благополучия.

Региональные бюджетно-налоговые системы во всех странах - традиционный объект всеобщего недовольства и критики. Основное требование к бюджетно-налоговой системе - требование целевой ре-гиональной ориентации рассматриваемых систем, без которой они превращаются в нижний уровень тоталитарно-государственного бюд-жетно-налогового хозяйства.

Одно из существенных направлений развертывания российских реформ, запущенных с 1993 года, децентрализация в сфере внутриго-сударственных финансовых отношений. началось формирование некоего основанного на качественно новых принципах бюджетного союза Феде-рации (ее субъектов и административно-территориальных единиц). Речь идет прежде всего о том, что бюджетно-налоговые отношения “центра” и регионов все в большей мере стали определяться законом и дополнительного регулироваться в режиме диалога. Ощутимо усили-вается ответственность региональных органов власти и управления за направления расходования финансовых средств (особенно в соци-альной сфере), гарантируются новые бюджетные права этих органов и появляются новые источники поступлений в региональные бюджеты.

В месте с тем программа преобразования налогово-финансовых отношений по ряду ключевых позиций явно не доработана; некоторые ее положения противоречат друг другу, многие остаются остродис-куссионными. Необходимо тщательно следить за тем, чтобы избирае-мые способы решения сегодняшних задач (в т.ч. антиинфляционных и связанных с сокращением бюджетного гипердефицита) так или иначе формирующие контуры становящихся бюджетно-налоговых систем, не блокировали бы реализацию целей долговременных целей региональной политики.

Аналогичные соображения можно высказать и по поводу норма-тивно-правовой базы новых налогово-бюджетных отношений. Эта база только складывается и пока очень далека от соответствия принципи-альным требованиям целостности, полноты и непротиворечивости; она непрерывно пересматривается и корректируется, так что наиболее желательное ее качество - стабильность - пока остается недоступ-ным.

“Остов” нормативно-правовой базы образуют Конституция Рос-сийской Федерации, а также законы “Об основах бюджетного устройс-тва и бюджетного процесса в Российской Федерации”, “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”, “Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик, в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Пе-тербурга, органов местного самоуправления”. Многочисленные право-вые нормы, регулирующие бюджетно-налоговые отношения в региональ-ном разрезе содержатся и в российских законах “О краевом, област-ном Совете народных депутатов и краевой, областной администра-ции”, “О местном самоуправлении в Российской Федерации”.

Особое место в механизме правового регулирования взаимодейс-твия бюджетно-налоговых систем на федеральном и субфедеральном уровнях занимает Закон Российской Федерации “О субвенциях респуб-ликам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербуруг”, в котором установлены правовые основы оказания централизованной финансовой помощи регионам - субъектам Федерации. Важнейшие коли-чественные пропорции в бюджетно-налоговых взаимоотношениях “цент-ра” и регионов России определяют ежегодно принимаемые законы Рос-сийской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

Проблема взаимоотношения разноуровневых бюджетно-налоговых систем имеет в условиях российской экономики два аспекта. С одной стороны рассматриваются взаимоотношения между федеральным бюдже-том и бюджетами субъектов Федерации. С другой стороны, - финансо-вые отношения между органами государственного управления Федера-ции и структурами местного самоуправления.

В общем случае организация в России финансовых взаимоотноше-ний между бюджетно-налоговыми системами различных уровней требует решения трех взаимосвязанных вопросов.

1 - по каким принципам должна быть распределена между разно-уровневыми органами власти и управления ответственность за осу-ществлением соответствующих расходов.

2 - как необходимо распределить источники доходов для покры-тия указанных расходов?

3 - связан с тем, что расходные статьи бюджетов и финансовые поступления обычно не совпадают по объему.

Одна из главных причин поддержания и усугубления остроты си-туации на протяжении последних 2-х лет - отсутствие единства вза-имоотношений бюджетов разных уровней, нарастание процесса индиви-дуализации бюджетно-налоговых отношений между Федерацией и субъ-ектами. Проблема в отсутствии ясных, обоснованных и общепризнан-ных критериев и процедур, применяемых в рамках общей политики внутригосударственной передачи средств. Это обстоятельство порож-дало у регионов постоянное ощущение несправедливости, заставляло подозревать федеральные органы в проведении протекционистской по-литики в отношении тех или иных регионов, вызывало обострение межнациональных противоречий и сепаратистских настроений. Необос-нованный дисбаланс в отношениях российского правительства с реги-онами, касающихся налоговых отчислений в федеральный бюджет и предоставления из него дотаций территориям, спровоцировал тезис “о неравноправности субъектов Федерации”. Появились даже различ-ные их классификации, базируемые на сравнении регионов по уровню бюджетной обеспеченности, объемам платежей в федеральный бюджет и дотациям из него. Один из достаточно красноречивых вариантов группировки регионов по этим параметрам приведен в таблице.

Обеспеченность территориальных бюджетов в 1992 году

-------------------------------------------T---------T---------T--------¬

¦ ¦ “Новые” ¦ “Старые”¦ Края, ¦

¦ ¦автономии¦автономии¦ области¦

+------------------------------------------+---------+---------+--------+

¦1. Бюджетная обеспеченность по доходам,% ¦ 186-203 ¦ 132-138 ¦ 90-91 ¦

+------------------------------------------+---------+---------+--------+

¦2. Бюджетная обеспеченность по расходам,% ¦ 207 ¦ 133 ¦ 90 ¦

+------------------------------------------+---------+---------+--------+

¦3. Объем федеральных дотаций, субвенций и ¦ 330 ¦ 183 ¦ 77 ¦

¦бюджетных ссуд на одного жителя,% от сред-¦ ¦ ¦ ¦

¦него уровня ¦ ¦ ¦ ¦

+------------------------------------------+---------+---------+--------+

¦4. Перечислено в бюджет РФ,% от итоговых ¦ 11 ¦ 19 ¦ 91 ¦

¦доходов территориальных бюджетов ¦ ¦ ¦ ¦

L------------------------------------------+---------+---------+---------

Из данных таблицы хорошо видна степень дифференцированности бюджетной обеспеченности по доходной и расходной частям террито-риальных бюджетов разных регионов России. К этому следует доба-вить, что на автономные образования, где проживает лишь 14% насе-ления России, планировалось выделить 50% от суммы всех федераль-ных дотаций регионам.

Безусловно, фискальное выравнивание по регионам России еще долгое время останется объективной и актуальной необходимостью.

IV. Взаимодействие бюджетов

Традиционно существует три основных подхода к решению проб-лемы разделения бюджетов. Первый из них предполагает введение различий по категориям налогов. На каждом из трех уровней (Феде-рация, регионы, местные органы) при этом собираются свои базовые налоги. Такая схема разграничения доходов минимизирует перерасп-ределительные процессы в бюджетно-налоговой системе, формирует стабильные и вполне понятные “правила игры” между субъектами Фе-дерации и центром. Вместе с тем данная схема может быть эффектив-но реализована лишь при сравнительной однородности регионов в фискальной отношении. Между тем в России регионы в этом отношении разнородны.

Второй подход заключается в разделении доходов от налогов. В рамках бюджетно-налоговой системы фиксируются процентные ставки, в соответствии с которыми по определенным выдам налогов поступле-ния распределяются между федеральными органами и территориями. При этом возможен и вариант соединения ставок: на федеральном уровне вводится своя ставка, на региональном - своя. Такой подход открывает широкие возможности увеличения масштабов перераспреде-ления бюджетных ресурсов. Это поощряет регионы к оказанию на центр как можно большего давления с тем, чтобы получить бюджет-но-налоговые льготы, путем дифференциации соответствующих ставок отчислений. Понятно, что успех здесь одного региона служит стиму-лом еще большей активизации других. Результат - резкое усиление индивидуально регионального регулирования бюджетных отношений. Под ударами региональных элит система единых федеральных налогов постепенно разрушается и перестает выполнять функции интегрирую-щего фактора в рамках Федерации. Бюджетно-налоговая система при-обретает договорно-региональный характер. При всем том нельзя не отметить, что в принципе реализация второго подхода дает возмож-ность максимально учитывать специфику российских регионов.

Третий принципиальный подход к разделению бюджетов между фе-деральными органами и территориями предполагает определение про-цента выплат в федеральный бюджет от общей суммы фактически взи-маемых в регионе налогов. При этом, однако, часто не уточняется, будет ли каждая территория вводить свою собственную систему нало-гов или же использовать в качестве основы единую систему, согла-сованную между регионами на федеральном уровне. Поэтому при реа-лизации данного подхода как раз и появляется опасность максималь-ной децентрализации федерального бюджета при одновременном усиле-нии перераспределительных процессов и централизации бюджетных средств на региональном уровне.

Весьма проблематична и сама возможность определения согласо-ванной с регионами процентной ставки отчислений в федеральный бюджет. Регионы-экспортеры будут, понятно, настаивать на ее сни-жении. Так, Татарстан предлагает установить ее на уровне 20%. Сравнительно же бедные в ресурсном отношении регионы, характери-зующиеся низким уровнем фискальной обеспеченности, заинтересованы в более высоких процентных ставках отчислений с тем, чтобы под-держивать и пополнять бюджетные ресурсы регионального выравнива-ния, из которых нуждающиеся субъекты субъекты Федерации получают весьма ощутимую поддержку.

Исполнение государственного бюджета Российской Федерации с целью исследования соотношения между федеральным и региональными бюджетами представлено в таблице N1.

В ходе экономических реформ в доходах консолидированного бюджета доля поступивших прямых налогов существенно повысилась, а косвенных - соответственно снизилась. В доходной базе бюджетов территорий наблюдалось некоторое уменьшение удельного веса прямых и косвенных налогов, вместе взятых, при одновременном увеличении доли других налогов и сборов.

В результате к концу 1993 г. удельный вес доходов, аккумули-руемых региональными бюджетами (без субвенций), заметно возрос - с 44,1 до 58,8%. Это же соотношение сохранялось в 1 квартале 1994 года. На 1 апреля 1994 г. доля регионов в общем объеме налога на добавленную стоимость по сравнению с 1992 г. увеличилась с 2561 до 33,5%, акцизов - с 33,5 до 43%, прямых налогов - с 67,7 до 71,3%, других налогов и сборов - с 51,6 до 65,9%.

Осуществление фактического разделения доходов консолидиро-ванного бюджета по налогам при его исполнении между федеральными органами и территориями в 1993 г. показано в таблице N2.

Снижение доли налоговых платежей, поступающих в федераль-ный бюджет, по сравнению с прогнозируемой по оценкам специалистов обусловлено нарушением целым радом российских регионов действую-щего законодательства. Только Башкирия и Татария недопоставили в 1993 г. в федеральный бюджет денежных средств на сумму более 400 млрд.руб. (что примерно равно половине всех бюджетных средств, идущих на нужды российского высшего образования); 600 млрд.руб. было недополучено по сравнению с прогнозом вследствие установле-ния в 1993 г. дифференцированных нормативов отчислений налога на добавленную стоимость в бюджеты национально-государственных и ад-министративно-территориальных образований.

При достаточно систематическом снижении налоговых поступле-нии в федеральный бюджет в 1993 г. уровень соответствующих плате-жей, зачисляемых в бюджеты национально-государственных и адми-нистративно-территориальных образований, по отношению в ВВП сох-раняется относительно стабильным. В 1 квартале он равнялся 16,3%, во II - 16,3%, III - 14,2%, в IV - 15,1%.

Между тем в 1992 г. на региональные бюджеты приходилось лишь 38,6% общей суммы бюджетных расходов, в 1993 г. - 44,1%, в 1 квартале 1994 г. - 52,0%. В 1993 г. региональными бюджетами в це-лом по Российской Федерации было получено дотаций и субвенций из федерального (республиканского) бюджета (без федеральных прог-рамм) на сумму 3,2 трлн.руб. Объемы федеральной поддержки регио-нов, таким образом, приблизительно соответствовали 28,8% всего собранного за указанный период в консолидированный бюджет налога на добавленную стоимость. Заметим при этом, что уже в 1992 г. на федеральный бюджет приходилось 53,2% затрат на народное хозяйс-тво, около 40% - на обеспечение функционирования государственной администрации, почти 30% - на здравоохранение и образование, все затраты на оборону и по внешнеторговым операциям и около 75% дру-гих расходов. В настоящее время эти крайне неблагоприятные для федерального бюджета соотношения несколько улучшились. Так, по итогам исполнения российского бюджета в 1 квартала 1994 г. на до-лю расходов федерального бюджета приходилось 27,7% затрат на на-родное хозяйство, 50% - на обеспечение функционирования государс-твенной администрации, 15% - на здравоохранение и образование , все затраты на оборону и по внешнеторговым операциям и свыше 53% других расходов.

Приведенные данные свидетельствует о весьма серьезной (хотя частично и корректируемой) ассиметрии сложившейся налогово-бюд-жетной системы с позиций взаимоотношений между территориями и фе-деральными органами. Указанная ассиметрия продолжает усиливаться. Абсолютное большинство территорий (85%) находится на дотации фе-дерального бюджета России, причем общая сумма передаваемых по взаимным расчетам бюджетных средств составляет около 20% всех фи-нансовых ресурсов регионов. Есть и такие регионы (Тува, Северная Осетия и др.), которые живут практически полностью на дотации фе-дерального бюджета.

Оказывая давление на федеральные органы с целью пополнения своих доходов, регионы делают очевидную ставку на НДС, налог на прибыль и ресурсные платежи (доля акцизов в доходах во многих ре-гионах незначительна). В Программе углубления реформ в 1992 г. доля налога на добавленную стоимость, оставляемая территориям, определена в 20%; к началу 1994 г. регионам удалось ее увеличить более чем в 1,6 раз, практически полностью сохранив за собой часть положенных им поступлений налога на прибыль. При этом, хотя многие территории и были готовы пожертвовать акцизами, регио-ны-экспортеры активно пытались перераспределить в свою пользу ак-цизы на нефть и газ и денежные средства фонда ценового регулиро-вания.

Таким образом, в условиях усиливающейся ассиметрии бюджет-но-налоговой системы основная борьба разворачивается за инфляци-онные налоги, обеспечивающие существенную долю поступлений в тер-риториальные бюджеты.

Минфин РФ предпринимает попытки удерживать долю федерального бюджета на достаточно высоком уровне. К сожалению, развитие бюд-жетной ситуации во многом не благоприятствует этому. Удельный вес одного из основных финансовых источников налоговых поступлений в федеральный бюджет - налога на добавленную стоимость - в консоли-дированном бюджете неуклонно сокращается. Доходы от внешнеэконо-мической деятельности не в состоянии компенсировать указанное па-дение. Одновременно в консолидированном бюджете происходит увели-чение доля прямых налогов, основными реципиентами которых являют-ся территории.

В этих условиях Минфин РФ вместо аккумулирования в федераль-ном бюджете всей величины налога на добавленную стоимость и од-новременно некоторого снижения федеральной ставки налога на при-быль идет по пути завышения доходов всего консолидированного бюд-жета и повышения федеральной ставки налога на прибыль с 10 до 13%. В результате под завышенную доходную базу российского бюдже-та формируются дополнительные расходы, причем как федерального, так и региональных бюджетов. Не покрывая эти расходы собранными доходами, многие регионы прибегают к прямым нарушениям налого-во-бюджетного законодательства, что происходит на общем фоне рос-та взаимных неплатежей. Как следствие - недобор финансовых средс-тв в федеральный бюджет и кратное увеличение на него бюджетной нагрузки. Результатом такой финансовой политики является усиление ассиметрии российской бюджетной системы уже на стадии прогнозных расчетов, составления и законодательного утверждения бюджета. В процессе корректировки и утверждения государственного бюджета РФ на 1994 г. региональные структуры власти приобрели дополнительно свыше 9 трлн.руб. доходов, получив одновременно всего лишь 1,3 трлн.руб. дополнительных расходов. Однако, если региональные структуры власти в основном делали акцент на увеличение доходов региональных бюджетов, то отраслевые лобби, напротив, акцентиро-вали свое внимание на увеличении расходной части федерального бюджета. Результатом этих действий явился своеобразный “двойной эффект” усиления ассиметрии российской бюджетной системы.

Ассиметрию в соотношениях между федеральным и региональными бюджетами весьма ощутимо дополняет уже отмечавшаяся значительная дифференциация регионов с точки зрения их фискальной обеспечен-ности на душу населения. Сегодня в России есть регионы, которые перечисляют в федеральный бюджет до 60-65% доходов. С другой сто-роны, имеются регионы, покрывающие 85-95% своих расходов за счет средств федерального бюджета. Из 89 регионов 41 получает из феде-рального бюджета 40% расходуемых средств, причем на 22 региона приходится более 60% выделяемых дотаций.

Весь север и юг России полностью “сидят” на дотациях. Основ-ные “поставщики” доходов в федеральный бюджет - области, края и республики, образующие “узкий пояс”, который охватывает Сибирь, Урал и центр России, а также два автономных округа, где в больших масштабах добывается нефть. При этом на Тюменскую область и г.Москву приходится свыше 19% всех поступлений в федеральный бюд-жет.

Анализ дезинтеграционных факторов показывает, что существует достаточно тесная связь между низкими темпами приватизации в ре-гионах и высоким уровнем получаемых ими дотаций из федерального бюджета. Мощным фактором “выбивания” ресурсов из центра служит угроза развития сепаратистских движений.

Как правило, значительные федеральные бюджетные выплаты до настоящего времени получали те регионы, где высок уровень урбани-зации и имеются достаточно большие запасы природных ресурсов. Прослеживается и такая закономерность - чем более консервативен регион в проведении экономических реформ, тем выше уровень полу-чаемых из центра бюджетных субвенций и дотаций.

При решении вопроса о выделении регионам финансовых ресурсов их федерального бюджета в виде субвенций и дотаций, не следует забывать, что наличие жесткого финансово-бюджетного ограничения со стороны федеральных органов в отношении регионов не только нормализует систему финансово-бюджетных трансфертов и способству-ет ускорению реформ, но и является серьезным стратегическим фак-тором обеспечения целостности российского экономического прост-ранства.

V. Рационализация разделения бюджетов

Мощным фактором сдерживания инфляционных процессов и объеди-нения регионов в едином движении за тяжелый рубль могло бы стать существенное сокращение доли в доходах бюджетов территорий именно инфляционных налогов. При этом перераспределение доходов в пользу территорий должно тесно увязываться с передачей на их уровень оп-ределенных статей расходов с соответствующей им частью дефицита бюджета. В противном случае доходы станут перераспределяться в пользу территорий, тогда как бюджетные расходы в подавляющей их части будут производится федеральными органами.

Анализ доходов показывает, что налог на добавленную стои-мость обладает высокой бюджетной устойчивостью. Именно его целе-сообразно использовать как ось построения федерального бюджета по доходам, доведя долю доходов от НДС в федеральном бюджете до 40-45%. А это возможно лишь при разделении доходов от НДС между федеральными органами и территориями как минимум в пропорции 9:1. В целом же следует стремиться к его полному, стопроцентному за-числению в федеральный бюджет.

Данная мера потребует определенных уступок территориям в от-ношении остальных налогов. Так, было бы оправдано в полном объеме передать регионам (при условии формирования единых федеральных ставок) налоги на доходы банков, доходы от страховой деятельнос-ти, на операции с ценными бумагами, 50% отчислений на охрану и воспроизводство лесов. За территориями также следовало бы сохра-нить налог на имущество (собственность), плату за землю, лесной доход, подоходный налог с физических лиц.

Акцизы на нефть и газ в рамках предлагаемой схемы было бы целесообразно, как уже отмечалось, на 60-70% оставить за феде-ральными органами, остальную часть передав соответствующим регио-нам-экспортерам. Аналогично следовало бы поступить по всем акци-зам на сверхрентабельные экспортируемые товары (например легковые автомобили, меха и т.д.). Акцизы на водку, питьевой и технический спирт следует разделить в пропорции 1:1, другие - полностью пере-дать регионам (в том числе на импортируемые товары). В свою оче-редь, регионы могли бы вводить свои акцизные сборы по утверждае-мым ими индивидуальным региональным ставкам на любые сверхпри-быльные товары. Ресурс пополнения доходов бюджетов территорий за счет акцизных сборов сегодня явно недооценивается. В то же время при его умелом использовании долю акцизов в доходах бюджета можно повысить более чем в двое.

Чем больше доходов аккумулируется на данной территории, тем большими возможностями она должна располагать для их использова-ния на собственные нужды. Важно понять, что в России, как и в бывшем СССР, региональное иждивенчество может в конечном счете привести к распаду единого государства. Можно выделить и сформу-лировать следующие принципы эффективного разделения бюджета по доходам и расходам.

1. Доходы федерального бюджета целесообразно ориентировать преимущественно на косвенные (инфляционные) налоги, доходы бюдже-тов территорий - на прямые налоги. В этом случае федеральные ор-ганы, проводящие реформы, в лице регионов получают достаточно сильных союзников в осуществлении антиинфляционной политики.

2. Перечень налоговых поступлений территориям и федеральным органам должен обеспечивать достаточную стабильность доходов бюд-жетов относительно уровней экономической активности и инфляции.

3. При формулировании доходной части государственного бюдже-та должен быть максимально соблюден принцип равенства субъектов Федерации в бюджетно-налоговом отношении. Различного рода приори-теты, льготы и дискриминация недопустимы.

4. Разделение доходов между бюджетами следует осуществлять в строгом соответствии с разграничением объектов расходов. При этом оправдано максимально приблизить расходы к той административ-но-территориальной единице, в интересах которой они осуществляют-ся, что позволит лучше увязать интересы тех, кто вносит налоги, тех, кто пользуется благодаря им средствами, и тех, кто принимает решения по распределению финансово-бюджетных ресурсов.

5. Эффективное разделение бюджетов базируется на принципе соответствия между расходами на развитие, расходами “рентного ха-рактера”, “безвозвратными” расходами (на социальные программы) и группами налогов, выполняющих стимулирующие функции (налог на прибыль), рентные (платежи за природные ресурсы) и собственно фискальные функции (подоходный налог).

6. В то же время одним из основных принципов разделения до-ходов и расходов является принцип субсидиарности, согласно кото-рому принятие решений и расходы осуществляются наиболее компе-тентной инстанцией. Если проблема лучше решается в регионах, то соответствующие расходы передаются им. В противном случает реше-ния принимаются федеральными органами.

7. Крайне важно в процессе разделения бюджетов свести к ми-нимуму перераспределение налогово-бюджетных ресурсов как на феде-ральном, так и на республиканском, областном, краевом уровнях. Это позволит эффективнее разграничить властные полномочия между федеральными органами, региональными элитами и муниципалитетами.

8. При разделении должно быть соблюдено единство нало-гов-бюджетной системы и ответственности за ее исполнение. Регио-нам следует предоставить самостоятельность в определении налогов и сборов в пределах выделенной компетенции и социально-политичес-кой ответственности.

При реализации данного принципа большое значение имеют раз-работка и формирование эффективных механизмов разделения ответс-твенности за образующийся дефицит бюджета между федеральными ор-ганами и регионами. Регионы непосредственно влияют на размер де-фицита консолидированного бюджета по меньшей мере дважды. Первый раз, когда при формировании расходной части бюджета завышают свои потребности, обосновывая величину требуемых субвенций. Второй раз, когда, исполняя бюджет, аппелируют к центральным органам на том основании, что вследствие инфляции фактические расходы замет-но превысили запланированный уровень. Особая ситуация создается, если регионы просто перестают перечислять налоги в федеральный бюджет.

В связи с этим крайне важно твердо придерживаться следующего правила, которое нужно законодательно закрепить. Если в регионе в процессе исполнения бюджета образовался его дефицит к собранным по единой схеме разделения бюджетным доходам территории, превыша-ющий величину, которая соответствует 8% дефицита консолидирован-ного бюджета к российскому ВВП,- регион обязан перечислить в фе-деральный бюджет дополнительные средства в размере величины пре-вышения. В случае отказа или приостановления перечислений налого-вых платежей в центр, на указанную величину “недоимок” автомати-чески сокращаются региональные бюджетные кредиты и средства фи-нансовой поддержки региона, а если указанной меры недостаточно, корректируются и соответствующие региональные квоты лимитов кре-дитования Центральным банком россии. При этом в любом случае об-разующаяся величина неплатежей оформляется Минфином РФ как кредит по действующей ставке ЦБР.

Подобные механизмы регулирования дефицита российского бюдже-та должны заставить регионы более тщательно подходить к своим расходам.