**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 формируются, отстаиваются и защищаются

Региональной политикой можно считать лишь такую систему намерений и действий, которая реализует интересы государства в отношении регионов и внутренние интересы самих регионов методами и способами, учитывающими природу современных региональных процессов, и которая осуществляет все это преимущественно в структуре меж и внутри региональных связей

Региональная политика это целостное и самодостаточное звено политической основы общества, без которого последнее, а также каждый человек в отдельности и природная среда могут лишь случайно и без гарантированного успеха существовать на каждой конкретной территории, оставаясь "наедине" с государством, его экономической, внешней, внутренней и иной политикой

Всякая политика хороша настолько, насколько ей удается поддерживать 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 региональной политики может и должна стать устойчивость, стабильность меж и внутрирегиональных отношений

Ведущим, жизненно важным интересом России ныне стало недопущение необратимой территориальной дезинтеграции государства. Главным же интересом каждого региона блокирование необратимого распада сферы, сбалансированность социальных, экономических, природоресурсных и иных отношений; обеспечение на этой основе стабильного и согласованного развития всех элементов локализованной сферы, соответствующего потребностям человека, общества и природы. При этом подразумевается, что кроме общеэкономического, общесоциального и иного общего потенциала есть мощный внутрирегиональный потенциал, который можно реализовать исключительно на местном уровне и это одна из первейших задач региональной политики и самих регионов, и государства

Региональная политика, намечаемая и проводимая самими регионами, это то, что должно делаться для согласованного и взаимнонеразрушающего развития всех элементов пространственно локализованной сферы на конкретной территории и с учетом местных условий. Государственная региональная политика призвана обеспечить дееспособность 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 территориальной 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 воспроизводства на базе задействования ресурсов и полномочий, государственно признаваемых местными

Фундаментальными методами региональной политики можно считать разъяснение ее содержания, смысла и практической пользы для всех без исключения сторон, согласительнодоговорные процедуры с развернутым закреплением условий, обеспечивающих интересы регионального 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 обособление регионов; региональная суверенизация и конфронтация в отношениях региональных структур власти и управления с общегосударственными; национальноэтническое развитие и дополнительное обособление по этому поводу, внутрирегиональные конфликты социального и общественнополитического характера; формирование собственной региональной ресурсной базы социальноэкономического развития; экологическая стабильность и другие условия устойчивого развития регионов (особенно северных территорий); выделение и функционирование регионов со специфическими статусами (свободные экономические зоны, федеральные охраняемые территории, зоны экологического бедствия и т.п.) и др.

II. Регион и центр: проблемы взаимоотношений

Взаимодействия региональных и центральных органов власти в1992 1993 годах определялись в основном стремлением центра к системному реформированию экономики, а регионов к защите от"негативных" последствий реформ. При этом часть регионов стремилась максимально использовать возникающие в процессе реформ возможности 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 направленности, ограниченной лояльности силовых государственных структур. Как разворачивалось это противостояние, какова динамика взаимодействия центра и регионов? Особая острота проблемы в том, что вопервых, качественно видоизменяются экономические отношения, которые находятся в начале длительного этапа становления рынка; вовторых, 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 представительной и исполнительной ее ветвями

Администрация Президента

Региональная политика федеральных властей в понимании президентский структур должна включать такие элементы, как: 1) конституционный процесс (правовое определение отношений между субъектами Федерации и центральными структурами, символизирующими 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 государства и поддержание межнациональной стабильности

Распад Федерации рассматривается администрацией как постоянная угроза. Для удержания под контролем центробежных тенденций главные усилия она направляет на соблюдение базовых конституционных принципов (равноправие субъектов Федерации, единство государственного строя, отсутствие внутренних экономических границ).Исключительно силовыми методами обеспечить соблюдение этих принципов не реально, ставка делается на разработку и осуществление"новой региональной стратегии российского государства", направленной на преодоление дифференциации регионов по уровню жизни, развитие межрегионального сотрудничества, а также "переход от узкоэкономических к более широким общественным и социальным целям"

Реалистичность постановки таких целей весьма сомнительна. Единственное, что можно серьезно обсуждать в идеологических построениях президентских экспертов, это необходимость быстрого реформирования налоговой системы с разделением налоговых баз бюджетов городов, регионов и Федерации. Сотрудники президентской администрации считают, что в этом случае "каждый уровень государственной власти будет понастоящему независим от других" (именно в этом случае единство Федерации будет соблюдаться неукоснительно). Для укрепления такого единства намечается также обеспечить приорететное развитие единой инфраструктуры и окончательно разграничить федеральную и региональную собственность

Наиболее противоречива позиция президентской команды относительно определения реального статуса регионов. С одной стороны, утверждается, что регионы не являются субъектами экономических отношений, с другой что регионы обладают определенными полномочиями в регулировании экономического поведения на их административной территории. Возможный выход из такого конфликтного положения 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 политики является предоставление регионам прав на ускоренное реформирование экономических отношений ради скорейшего преодоления кризиса переходного периода

Правительство также занимает более жесткую позицию относительно претензий региональных властей на руководство деятельностью экономических субъектов

Региональная политика правительства, блокирована межведомственными противоречиями

В итого региональная политики свелась к разрешению межнациональных проблем. Несмотря на предположение о том, что новые структуры представительной власти на федеральном уровне станут лоббистскими машинами региональной администрации, пока что нет подтверждения таким опасениям

Государственная дума отличается лоббированием интересов отдельных отраслей ( в основном АПК, ТЭК и финансовые структуры).Совет Федерации все глубже увязает в разбирательстве межнациональных проблем. Частично это объясняется согласием исполнительных структур на своего рода разделение сфер влияния и ответственности

Отсутствие скоординированной региональной политики обусловлено не только внутренними противоречиями федеральных властей, но и отсутствием давления со стороны регионов. С одной стороны, федеральным властям удалось уверить региональные элиты в своей готовности к компромиссам по конкретным вопросам (что снизило уровень претензий на общее изменение курса), с другой произошлисущественные изменения в структуре местных элит. Положение отраслевых элит в регионах ослабло в связи с продолжающимся экономическим спадом и приватизацией, меняющими "статусные веса" участников. Отраслевые проблемы фактически становятся проблемами регионов, однако при этом не превращаются в региональные по крайнеймере в сознании правящих элит. Руководители регионов обеспокоеныобеспокоены проблемами локальных рынков труда, неплатежей и кризисом сбыта на местных предприятиях, однако считают, что локальноданные проблемы решены быть не могут

89 административных территорий в рамках Российской Федерациивключают 55 областей и краев, два города федерального подчинения(Москва и СанктПетербург), 21 республику и 11 автономных территорий

Согласно новой конституции, республики пользуются определенными привилегиями, что служит источником недовольства со стороныдругих субъектов Федерации. Часто утверждается, что республикиимеют привилегированное положение при осуществлении бюджетной политики и что их права по контролю за использованием природных ресурсов превышают аналогичные полномочия остальных регионов

Федеративный договор 1992 года, на котором обосновываетсяразделение прав и обязанностей между федеральными и более низкимиадминистративными уровнями, является нечетким и противоречивым вчасти, касающейся контроля за природными ресурсами; к тому же тотфакт, что большинство республик беднее многих областей и краев,мог бы в принципе объяснить различную структуру движения бюджетных средств между центром и регионами. Возможно, наиболее существенное преимущество республик в отношениях с центром состоит втом, что на них распространяется положение о централизованномназначении президентом РФ губернаторов (глав администрации)

В то время как в 19921993 годах реформистское крыло российского правительства боролось с традиционалистами в парламентеи в самом правительстве, оно также находилось в конфликте с региональными элитами и выборными региональными органами власти. Основной конфликт разворачивался не столько по поводу приватизацииили открытия экономики внешнему миру, столько в отношении двухбазовых элементов экономической трансформации: стабилизации и либерализации цен

Позицию многих представителей местной элиты бывшие работника аппарата, коммунистической партии, директора крупных предприятий, господствующие на провинциальной политической арене можно выразить так: "Стабилизация, но не на моей территории".Местные политические руководители в России оказывают давление нацентр с целью сохранения дотаций производителям в своих регионахи склонны оттягивать начало структурной перестройки в них

Можно предположить, что разные регионы должны были бы проводить различную экономическую политику, отражающую исходные уровниих развития и наличие ресурсов, перспективы адаптации к рыночнойэкономике, а также политические предпочтения местных руководителей. В определенной степени эти различия существуют, хотя вызывающие их конкретные факторы не вполне очевидны

В ходе статистического анализа факторов, влияющих на темпымалой приватизации в 77 регионах России в 1992 году, было обнаружено, что статистически значимыми оказались лишь различные политических ориентаций местных руководителей и удельный вес нерусских во всем населении. Влияние других факторов оказалось незначительным. Это же справедливо в отношении индекса региональной зависимости от таких отраслей промышленности, как металлургия и машиностроение, которые, как считается, серьезно "страдают" от реформ. В любом случае различия в отношении руководителей на местахк проводимым преобразованиям имеют ограниченное влияние, поскольку лишь очень небольшое количество административных территорийвозглавляют местные руководители с устоявшейся репутацией сторонников реформ. В настоящее время это города Москва, санктпетербург, Нижегородская, а также Волгоградская области

Естественно предположить, что бюджетные перечисления междуразными уровнями управления России характеризуются существеннымиразличиями. Формально имеет место процесс "дележа снизу вверх", входе которого предположительно стандартные (общенациональные) доли доходов от отдельных налогов, собранных на местном уровне, передаются центру, а затем перераспределяются из центра в регионы

Финансовые механизмы региональной политики сегодня являютсямощнейшим рычагом ее действительного становления

III. Региональная бюджетноналоговая система

Региональная бюджетноналоговая система это обособленнаячасть соответствующей государственной системы, связанная с последней генетически и структурно. Она составляет именно часть целого (пока существует целостность государства), посвоему отражаясоотношение централизации и децентрализации, баланс центробежныхи центростремительных тенденций. Региональная бюджетноналоговаясистема символ и гарант региональной ослабленности, независимости, самостоятельности. Отсюда утверждения типа "сильный (илинезависимый) бюджет сильные (или независимые) регионы"

Региональные бюджетноналоговые системы порождение и результат территориальной организации общества

Бюджетноналоговые системы регионов Российской Федерации аккумулируют около половины всех бюджетноналоговых потоков государства, с весьма заметными колебаниями в части расходов и доходов. Так, по данным Госкомстата России в первом полугодии 1993года в общих доходах на долю федерального бюджета приходилось48%, бюджета территорий 52% (в 1992 г. соответственно 44 и56%). В расходах федеральный бюджет занимал 53%, бюджет территорий 47% (61 и 39% в 1992 г.)

В основе региональной бюджетноналоговой системы лежит региональные бюджеты, региональные налоги, сборы, льготы, дотации исубвенции, а также региональные финансовые и налоговые отношенияс "центром" и реже с другими территориальными уровнями. По элементному составу региональные бюджетноналоговые системы аналогичны общегосударственным, отличаясь только отношениями. Например: налоги и сборы, дотации и субвенции присутствуют в обоихслучаях, но государство их назначает, устанавливает, тогда какрегионы с той или иной степенью свободы принимают их к исполнениюи использованию. Региональные бюджетноналоговые системы состоятиз нескольких региональных подсистем разного уровня, при иерархическом построении территориальной организации государства (например:если населенный пункт входит в состав района, район области, и т.д.) между этими подсистемами возникают бюджетноналоговыеотношения, во многом аналогичные отношениям типа "государстворегион"

Региональные бюджетноналоговые системы создаются и реформируются для выполнения нескольких взаимосвязанных функций, средикоторый следующие: 1) Закрепление определенного порядка движения бюджетноналоговых потоков, по уровням территориальной организации государства(направление этих потоков, пропорции их разделения, целевое назначение и т.д.) и адекватных процедур регулирования возникающихпо этому поводу отношений

2) Аккумулирование и использование в общерегиональных целях:средств, образованных на самой территории и поступающих в региональные бюджетноналоговые системы полностью и одноканально (таково большинство местных налогов, штрафов и иных финансовых санкций), аналогично образованных средств, поступающих в эти системычастично, в соответствии с принятым порядком их распределениямежду бюджетноналоговыми системами разного уровня (например"нефтяные деньги"). Часть средств, аккумулируемых в вышестоящейбюджетноналоговой системе, перераспределяется по тем или инымсоображениям в пользу нежестоящих региональных систем (дотации исубвенции, а также часть "местных средств", по разрешению вышестоящих систем им не перечисленная)

3) Выполнение региональными органами власти и управлениясвоих представительных и исполнительных полномочий с соблюдениемтребований формальной финансовой независимости их политики от вышестоящих уровней

4) Сомообеспечение внутрирегиональных социальных программ,т.е. бюджетное удовлетворение части потребностей населения в определенных жизненных благах и реализации его национальноэтнических интересов. Несмотря на все большую самодостаточность населения и коммерциализацию социальной сферы, доля стоимости соответствующих услуг, финансируемых через каналы региональных бюджетноналоговых систем, достигает четверти к сумме доходов населенияРоссии (за вычетом налогов)

5. Формирование инфраструктурного каркаса территории (отрасли "местного хозяйства", местные дороги и транспорт и т.п.) какважнейшего исходного условия формирования и поддержания внутрирегиональных связей

6. Регулирование состояния и использования природноресурсного и экологического потенциала (земля, недра, леса, воды, флораи фауна, воздушный бассейн) как естественного базиса существования и развития территории

7. Стимулирование определенных ценностных региональных ориентиров населения, создание условий для его деловой активности,для структурных преобразований, для инвестиционной привлекательности и т.д. Это вопрос не только потенций территориального развития, но и будущего бюджетноналогового благополучия

Региональные бюджетноналоговые системы во всех странах традиционный объект всеобщего недовольства и критики. Основноетребование к бюджетноналоговой системе требование целевой региональной ориентации рассматриваемых систем, без которой онипревращаются в нижний уровень тоталитарногосударственного бюджетноналогового хозяйства

Одно из существенных направлений развертывания российскихреформ, запущенных с 1993 года, децентрализация в сфере внутригосударственных финансовых отношений. началось формирование некоегооснованного на качественно новых принципах бюджетного союза Федерации (ее субъектов и административнотерриториальных единиц).Речь идет прежде всего о том, что бюджетноналоговые отношения"центра" и регионов все в большей мере стали определяться закономи дополнительного регулироваться в режиме диалога. Ощутимо усиливается ответственность региональных органов власти и управленияза направления расходования финансовых средств (особенно в социальной сфере), гарантируются новые бюджетные права этих органов ипоявляются новые источники поступлений в региональные бюджеты

В месте с тем программа преобразования налоговофинансовыхотношений по ряду ключевых позиций явно не доработана; некоторыеее положения противоречат друг другу, многие остаются остродискуссионными. Необходимо тщательно следить за тем, чтобы избираемые способы решения сегодняшних задач (в т.ч. антиинфляционных исвязанных с сокращением бюджетного гипердефицита) так или иначеформирующие контуры становящихся бюджетноналоговых систем, неблокировали бы реализацию целей долговременных целей региональнойполитики

Аналогичные соображения можно высказать и по поводу нормативноправовой базы новых налоговобюджетных отношений. Эта базатолько складывается и пока очень далека от соответствия принципиальным требованиям целостности, полноты и непротиворечивости; онанепрерывно пересматривается и корректируется, так что наиболеежелательное ее качество стабильность пока остается недоступным

"Остов" нормативноправовой базы образуют Конституция Российской Федерации, а также законы "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации", "Об основахналоговой системы в Российской Федерации", "Об основах бюджетныхправ и прав по формированию и использованию внебюджетных фондовпредставительных и исполнительных органов государственной властиреспублик, в составе Российской Федерации, автономной области,автономных округов, краев, областей, городов Москвы и СанктПетербурга, органов местного самоуправления". Многочисленные правовые нормы, регулирующие бюджетноналоговые отношения в региональном разрезе содержатся и в российских законах "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации", "О местном самоуправлении в Российской Федерации"

Особое место в механизме правового регулирования взаимодействия бюджетноналоговых систем на федеральном и субфедеральномуровнях занимает Закон Российской Федерации "О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономнойобласти, автономным округам, городам Москве и СанктПетербуруг",в котором установлены правовые основы оказания централизованнойфинансовой помощи регионам субъектам Федерации. Важнейшие количественные пропорции в бюджетноналоговых взаимоотношениях "центра" и регионов России определяют ежегодно принимаемые законы Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год

Проблема взаимоотношения разноуровневых бюджетноналоговыхсистем имеет в условиях российской экономики два аспекта. С однойстороны рассматриваются взаимоотношения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. С другой стороны, финансовые отношения между органами государственного управления Федерации и структурами местного самоуправления

В общем случае организация в России финансовых взаимоотношений между бюджетноналоговыми системами различных уровней требуетрешения трех взаимосвязанных вопросов

1 по каким принципам должна быть распределена между разноуровневыми органами власти и управления ответственность за осуществлением соответствующих расходов

2 как необходимо распределить источники доходов для покрытия указанных расходов? 3 связан с тем, что расходные статьи бюджетов и финансовыепоступления обычно не совпадают по объему

Одна из главных причин поддержания и усугубления остроты ситуации на протяжении последних 2х лет отсутствие единства взаимоотношений бюджетов разных уровней, нарастание процесса индивидуализации бюджетноналоговых отношений между Федерацией и субъектами. Проблема в отсутствии ясных, обоснованных и общепризнанных критериев и процедур, применяемых в рамках общей политикивнутригосударственной передачи средств. Это обстоятельство порождало у регионов постоянное ощущение несправедливости, заставлялоподозревать федеральные органы в проведении протекционистской политики в отношении тех или иных регионов, вызывало обострениемежнациональных противоречий и сепаратистских настроений. Необоснованный дисбаланс в отношениях российского правительства с регионами, касающихся налоговых отчислений в федеральный бюджет ипредоставления из него дотаций территориям, спровоцировал тезис"о неравноправности субъектов Федерации". Появились даже различные их классификации, базируемые на сравнении регионов по уровнюбюджетной обеспеченности, объемам платежей в федеральный бюджет идотациям из него.

IV. Взаимодействие бюджетов Традиционно существует три основных подхода к решению проблемы разделения бюджетов. Первый из них предполагает введениеразличий по категориям налогов. На каждом из трех уровней (Федерация, регионы, местные органы) при этом собираются свои базовыеналоги. Такая схема разграничения доходов минимизирует перераспределительные процессы в бюджетноналоговой системе, формируетстабильные и вполне понятные "правила игры" между субъектами Федерации и центром. Вместе с тем данная схема может быть эффективно реализована лишь при сравнительной однородности регионов вфискальной отношении. Между тем в России регионы в этом отношенииразнородны

Второй подход заключается в разделении доходов от налогов. Врамках бюджетноналоговой системы фиксируются процентные ставки,в соответствии с которыми по определенным выдам налогов поступления распределяются между федеральными органами и территориями.При этом возможен и вариант соединения ставок: на федеральномуровне вводится своя ставка, на региональном своя. Такой подходоткрывает широкие возможности увеличения масштабов перераспределения бюджетных ресурсов. Это поощряет регионы к оказанию нацентр как можно большего давления с тем, чтобы получить бюджетноналоговые льготы, путем дифференциации соответствующих ставокотчислений. Понятно, что успех здесь одного региона служит стимулом еще большей активизации других. Результат резкое усилениеиндивидуально регионального регулирования бюджетных отношений.Под ударами региональных элит система единых федеральных налоговпостепенно разрушается и перестает выполнять функции интегрирующего фактора в рамках Федерации. Бюджетноналоговая система приобретает договорнорегиональный характер. При всем том нельзя неотметить, что в принципе реализация второго подхода дает возможность максимально учитывать специфику российских регионов

Третий принципиальный подход к разделению бюджетов между федеральными органами и территориями предполагает определение процента выплат в федеральный бюджет от общей суммы фактически взимаемых в регионе налогов. При этом, однако, часто не уточняется,будет ли каждая территория вводить свою собственную систему налогов или же использовать в качестве основы единую систему, согласованную между регионами на федеральном уровне. Поэтому при реализации данного подхода как раз и появляется опасность максимальной децентрализации федерального бюджета при одновременном усилении перераспределительных процессов и централизации бюджетныхсредств на региональном уровне

Весьма проблематична и сама возможность определения согласованной с регионами процентной ставки отчислений в федеральныйбюджет. Регионыэкспортеры будут, понятно, настаивать на ее снижении. Так, Татарстан предлагает установить ее на уровне 20%.Сравнительно же бедные в ресурсном отношении регионы, характеризующиеся низким уровнем фискальной обеспеченности, заинтересованыв более высоких процентных ставках отчислений с тем, чтобы поддерживать и пополнять бюджетные ресурсы регионального выравнивания, из которых нуждающиеся субъекты субъекты Федерации получаютвесьма ощутимую поддержку

Исполнение государственного бюджета Российской Федерации сцелью исследования соотношения между федеральным и региональнымибюджетами представлено в таблице N1

В ходе экономических реформ в доходах консолидированногобюджета доля поступивших прямых налогов существенно повысилась, акосвенных соответственно снизилась. В доходной базе бюджетовтерриторий наблюдалось некоторое уменьшение удельного веса прямыхи косвенных налогов, вместе взятых, при одновременном увеличениидоли других налогов и сборов

В результате к концу 1993 г. удельный вес доходов, аккумулируемых региональными бюджетами (без субвенций), заметно возрос с 44,1 до 58,8%. Это же соотношение сохранялось в 1 квартале 1994года. На 1 апреля 1994 г. доля регионов в общем объеме налога надобавленную стоимость по сравнению с 1992 г. увеличилась с 2561до 33,5%, акцизов с 33,5 до 43%, прямых налогов с 67,7 до71,3%, других налогов и сборов с 51,6 до 65,9%

Осуществление фактического разделения доходов консолидированного бюджета по налогам при его исполнении между федеральнымиорганами и территориями в 1993 г. показано в таблице N2

Снижение доли налоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет, по сравнению с прогнозируемой по оценкам специалистовобусловлено нарушением целым радом российских регионов действующего законодательства. Только Башкирия и Татария недопоставили в1993 г. в федеральный бюджет денежных средств на сумму более 400млрд.руб. (что примерно равно половине всех бюджетных средств,идущих на нужды российского высшего образования); 600 млрд.руб.было недополучено по сравнению с прогнозом вследствие установления в 1993 г. дифференцированных нормативов отчислений налога надобавленную стоимость в бюджеты национальногосударственных и административнотерриториальных образований

При достаточно систематическом снижении налоговых поступлении в федеральный бюджет в 1993 г. уровень соответствующих платежей, зачисляемых в бюджеты национальногосударственных и административнотерриториальных образований, по отношению в ВВП сохраняется 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 лишь38,6% общей суммы бюджетных расходов, в 1993 г. 44,1%, в 1квартале 1994 г. 52,0%. В 1993 г. региональными бюджетами в целом по Российской Федерации было получено дотаций и субвенций изфедерального (республиканского) бюджета (без федеральных программ) на сумму 3,2 трлн.руб. Объемы федеральной поддержки регионов, таким образом, приблизительно соответствовали 28,8% всегособранного за указанный период в консолидированный бюджет налогана добавленную стоимость. Заметим при этом, что уже в 1992 г. нафедеральный бюджет приходилось 53,2% затрат на народное хозяйство, около 40% на обеспечение функционирования государственнойадминистрации, почти 30% на здравоохранение и образование, всезатраты на оборону и по внешнеторговым операциям и около 75% других расходов. В настоящее время эти крайне неблагоприятные дляфедерального бюджета соотношения несколько улучшились. Так, поитогам исполнения российского бюджета в 1 квартала 1994 г. на долю расходов федерального бюджета приходилось 27,7% затрат на народное хозяйство, 50% на обеспечение функционирования государственной 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 (хотячастично и корректируемой) ассиметрии сложившейся налоговобюджетной системы с позиций взаимоотношений между территориями и федеральными органами. Указанная ассиметрия продолжает усиливаться.Абсолютное большинство территорий (85%) находится на дотации федерального бюджета России, причем общая сумма передаваемых повзаимным расчетам бюджетных средств составляет около 20% всех финансовых ресурсов регионов. Есть и такие регионы (Тува, СевернаяОсетия и др.), которые живут практически полностью на дотации федерального бюджета

Оказывая давление на федеральные органы с целью пополнениясвоих доходов, регионы делают очевидную ставку на НДС, налог наприбыль и ресурсные платежи (доля акцизов в доходах во многих регионах 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 увеличитьболее чем в 1,6 раз, практически полностью сохранив за собойчасть положенных им поступлений налога на прибыль. При этом, хотямногие территории и были готовы пожертвовать акцизами, регионыэкспортеры активно пытались перераспределить в свою пользу акцизы на нефть и газ и денежные средства фонда ценового регулирования

Таким образом, в условиях усиливающейся ассиметрии бюджетноналоговой системы основная борьба разворачивается за инфляционные налоги, обеспечивающие существенную долю поступлений в территориальные бюджеты

Минфин РФ предпринимает попытки удерживать долю федеральногобюджета на достаточно высоком уровне. К сожалению, развитие бюджетной ситуации во многом не благоприятствует этому. Удельный весодного из основных финансовых источников налоговых поступлений вфедеральный бюджет налога на добавленную стоимость в консолидированном бюджете неуклонно сокращается. Доходы от внешнеэкономической деятельности не в состоянии компенсировать указанное падение. Одновременно в консолидированном бюджете происходит увеличение доля прямых налогов, основными реципиентами которых являются территории

В этих условиях Минфин РФ вместо аккумулирования в федеральном бюджете всей величины налога на добавленную стоимость и одновременно некоторого снижения федеральной ставки налога на прибыль идет по пути завышения доходов всего консолидированного бюджета и повышения федеральной ставки налога на прибыль с 10 до13%. В результате под завышенную доходную базу российского бюджета формируются дополнительные расходы, причем как федерального,так и региональных бюджетов. Не покрывая эти расходы собраннымидоходами, многие регионы прибегают к прямым нарушениям налоговобюджетного законодательства, что происходит на общем фоне роста взаимных неплатежей. Как следствие недобор финансовых средств в федеральный бюджет и кратное увеличение на него бюджетнойнагрузки. Результатом такой финансовой политики является усилениеассиметрии российской бюджетной системы уже на стадии прогнозныхрасчетов, составления и законодательного утверждения бюджета. Впроцессе корректировки и утверждения государственного бюджета РФна 1994 г. региональные структуры власти приобрели дополнительносвыше 9 трлн.руб. доходов, получив одновременно всего лишь 1,3трлн.руб. дополнительных расходов. Однако, если региональныеструктуры власти в основном делали акцент на увеличение доходоврегиональных бюджетов, то отраслевые лобби, напротив, акцентировали свое внимание на увеличении расходной части федеральногобюджета. Результатом этих действий явился своеобразный "двойнойэффект" усиления ассиметрии российской бюджетной системы

Ассиметрию в соотношениях между федеральным и региональнымибюджетами весьма ощутимо дополняет уже отмечавшаяся значительнаядифференциация регионов с точки зрения их фискальной обеспеченности на душу населения. Сегодня в России есть регионы, которыеперечисляют в федеральный бюджет до 6065% доходов. С другой стороны, имеются регионы, покрывающие 8595% своих расходов за счетсредств федерального бюджета. Из 89 регионов 41 получает из федерального бюджета 40% расходуемых средств, причем на 22 регионаприходится более 60% выделяемых дотаций

Весь север и юг России полностью "сидят" на дотациях. Основные "поставщики" доходов в федеральный бюджет области, края иреспублики, образующие "узкий пояс", который охватывает Сибирь,Урал и центр России, а также два автономных округа, где в большихмасштабах добывается нефть. При этом на Тюменскую область иг.Москву приходится свыше 19% всех поступлений в федеральный бюджет

Анализ дезинтеграционных факторов показывает, что существуетдостаточно тесная связь между низкими темпами приватизации в регионах и высоким уровнем получаемых ими дотаций из федеральногобюджета. Мощным фактором "выбивания" ресурсов из центра служитугроза развития сепаратистских движений

Как правило, значительные федеральные бюджетные выплаты донастоящего времени получали те регионы, где высок уровень урбанизации и имеются достаточно большие запасы природных ресурсов.Прослеживается и такая закономерность чем более консервативенрегион в проведении экономических реформ, тем выше уровень получаемых из центра бюджетных субвенций и дотаций

При решении вопроса о выделении регионам финансовых ресурсових федерального бюджета в виде субвенций и дотаций, не следуетзабывать, что наличие жесткого финансовобюджетного ограничениясо стороны федеральных органов в отношении регионов не тольконормализует систему финансовобюджетных трансфертов и способствует ускорению реформ, но и является серьезным стратегическим фактором обеспечения целостности российского экономического пространства

V. Рационализация разделения бюджетов Мощным фактором сдерживания инфляционных процессов и объединения регионов в едином движении за тяжелый рубль могло бы статьсущественное сокращение доли в доходах бюджетов территорий именноинфляционных налогов. При этом перераспределение доходов в пользутерриторий должно тесно увязываться с передачей на их уровень определенных статей расходов с соответствующей им частью дефицитабюджета. В противном случае доходы станут перераспределяться впользу территорий, тогда как бюджетные расходы в подавляющей ихчасти будут производится федеральными органами

Анализ доходов показывает, что налог на добавленную стоимость обладает высокой бюджетной устойчивостью. Именно его целесообразно использовать как ось построения федерального бюджета подоходам, доведя долю доходов от НДС в федеральном бюджете до4045%. А это возможно лишь при разделении доходов от НДС междуфедеральными органами и территориями как минимум в пропорции 9:1.В целом же следует стремиться к его полному, стопроцентному зачислению в федеральный бюджет

Данная мера потребует определенных уступок территориям в отношении остальных налогов. Так, было бы оправдано в полном объемепередать регионам (при условии формирования единых федеральныхставок) налоги на доходы банков, доходы от страховой деятельности, на операции с ценными бумагами, 50% отчислений на охрану ивоспроизводство лесов. За территориями также следовало бы сохранить налог на имущество (собственность), плату за землю, леснойдоход, подоходный налог с физических лиц

Акцизы на нефть и газ в рамках предлагаемой схемы было быцелесообразно, как уже отмечалось, на 6070% оставить за федеральными органами, остальную часть передав соответствующим регионамэкспортерам. Аналогично следовало бы поступить по всем акцизам на сверхрентабельные экспортируемые товары (например легковыеавтомобили, меха и т.д.). Акцизы на водку, питьевой и техническийспирт следует разделить в пропорции 1:1, другие полностью передать регионам (в том числе на импортируемые товары). В свою очередь, регионы могли бы вводить свои акцизные сборы по утверждаемым ими индивидуальным региональным ставкам на любые сверхприбыльные товары. Ресурс пополнения доходов бюджетов территорий засчет акцизных сборов сегодня явно недооценивается. В то же времяпри его умелом использовании долю акцизов в доходах бюджета можноповысить более чем в двое

Чем больше доходов аккумулируется на данной территории, тембольшими возможностями она должна располагать для их использования на собственные нужды. Важно понять, что в России, как и вбывшем СССР, региональное иждивенчество может в конечном счетепривести к распаду единого государства. Можно выделить и сформулировать следующие принципы эффективного разделения бюджета подоходам и расходам

1. Доходы федерального бюджета целесообразно ориентироватьпреимущественно на косвенные (инфляционные) налоги, доходы бюджетов территорий на прямые налоги. В этом случае федеральные органы, проводящие реформы, в лице регионов получают достаточносильных союзников в осуществлении антиинфляционной политики

2. Перечень налоговых поступлений территориям и федеральныморганам должен обеспечивать достаточную стабильность доходов бюджетов относительно уровней экономической активности и инфляции

3. При формулировании доходной части государственного бюджета должен быть максимально соблюден принцип равенства субъектовФедерации в бюджетноналоговом отношении. Различного рода приоритеты, льготы и дискриминация недопустимы

4. Разделение доходов между бюджетами следует осуществлять встрогом соответствии с разграничением объектов расходов. При этомоправдано максимально приблизить расходы к той административнотерриториальной единице, в интересах которой они осуществляются, что позволит лучше увязать интересы тех, кто вносит налоги,тех, кто пользуется благодаря им средствами, и тех, кто принимаетрешения по распределению финансовобюджетных ресурсов

5. Эффективное разделение бюджетов базируется на принципесоответствия между расходами на развитие, расходами "рентного характера", "безвозвратными" расходами (на социальные программы) игруппами налогов, выполняющих стимулирующие функции (налог наприбыль), рентные (платежи за природные ресурсы) и собственнофискальные функции (подоходный налог)

6. В то же время одним из основных принципов разделения доходов и расходов является принцип субсидиарности, согласно которому принятие решений и расходы осуществляются наиболее компетентной инстанцией. Если проблема лучше решается в регионах, тосоответствующие расходы передаются им. В противном случает решения принимаются федеральными органами

7. Крайне важно в процессе разделения бюджетов свести к минимуму перераспределение налоговобюджетных ресурсов как на федеральном, так и на республиканском, областном, краевом уровнях.Это позволит эффективнее разграничить властные полномочия междуфедеральными органами, региональными элитами и муниципалитетами

8. При разделении должно быть соблюдено единство налоговбюджетной системы и ответственности за ее исполнение. Регионам следует предоставить самостоятельность в определении налогови сборов в пределах выделенной компетенции и социальнополитической ответственности

При реализации данного принципа большое значение имеют разработка и формирование эффективных механизмов разделения ответственности за образующийся дефицит бюджета между федеральными органами и регионами. Регионы непосредственно влияют на размер дефицита консолидированного бюджета по меньшей мере дважды. Первыйраз, когда при формировании расходной части бюджета завышают своипотребности, обосновывая величину требуемых субвенций. Второйраз, когда, исполняя бюджет, аппелируют к центральным органам натом основании, что вследствие инфляции фактические расходы заметно превысили запланированный уровень. Особая ситуация создается,если регионы просто перестают перечислять налоги в федеральныйбюджет

В связи с этим крайне важно твердо придерживаться следующегоправила, которое нужно законодательно закрепить. Если в регионе впроцессе исполнения бюджета образовался его дефицит к собраннымпо единой схеме разделения бюджетным доходам территории, превышающий величину, которая соответствует 8% дефицита консолидированного бюджета к российскому ВВП, регион обязан перечислить в федеральный бюджет дополнительные средства в размере величины превышения. В случае отказа или приостановления перечислений налоговых платежей в центр, на указанную величину "недоимок" автоматически сокращаются региональные бюджетные кредиты и средства финансовой поддержки региона, а если указанной меры недостаточно,корректируются и соответствующие региональные квоты лимитов кредитования Центральным банком россии. При этом в любом случае образующаяся величина неплатежей оформляется Минфином РФ как кредитпо действующей ставке ЦБР

Подобные механизмы регулирования дефицита российского бюджета должны заставить регионы более тщательно подходить к своимрасходам.