#### Введение

Обострение финансового кризиса в середине 1998 г. и волна заявлений властей регионов о приостановке перечислений налоговых поступлений в федеральный бюджет с новой силой обнажили проблемы неотрегулированности межгосударственных отношений в федерации, особенно в области межбюджетных связей. Вопросы укрепления бюджетов всех уровней, выработки финансовых механизмов, цементирующих федерацию, стали еще более актуальными.

В соответствии с Конституцией, межбюджетные отношения в Российской Федерации развиваются как система взаимоотношений двух партнеров - федерального центра и субъектов. В условиях такой модели бюджетного федерализма, в которой роль местного самоуправления принижена и в значительной мере определяется субъектами федерации, особое значение приобретает решение задач по сбалансированию интересов федерального центра и субъектов федерации. Ключевыми факторами ее устойчивости являются “прозрачность” бюджетных взаимоотношений, учет специфики субъектов, сглаживание аномальных различий в их бюджетном положении.

Для Российской Федерации характерны особенно значительные различия в экономическом и бюджетном положении ее субъектов, что связано как с огромными масштабами территории страны и разнообразием ее природно-климатических зон, так неравномерным распределения производительных сил, историческими, национальными и другими особенностями развития ее регионов. Существенную роль играет специфика государственного федеративного устройства, основанного на сочетании административно-территориальных и национально-территориальных принципов, закрепленных в Конституции РФ. Характерной чертой является не только многочисленность субъектов, но и их разностатустность. В федерацию входят 89 субъектов, в том числе: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 1 автономная область, 10 автономных округов и два города - Москва и Санкт-Петербург. Хотя Конституция декларирует равноправие всех субъектов федерации, но фактически закрепляет асимметричность федерации, придавая национальным республикам статус государств в отличие от не национальных краев, областей и округов. Асимметричность федерации усиливают такие факторы, как вхождение некоторых субъектов в состав других, непризнание верховенства федерального закона в ряде республик, развитие договорных отношений между центром и отдельными субъектами федерации. Все это обусловливает значительные региональные различия в потребностях субъектов в средствах финансирования, налоговом потенциале, структуре бюджетных доходов и расходов, затрудняющие регулирование уровня их бюджетной обеспеченности и формирование эффективного механизма межбюджетной поддержки.

В данной работе делается попытка проанализировать бюджетные взаимоотношения федерального центра и субъектов с упором на проблемы в области финансовой поддержки регионов, а также разграничении расходов и доходов по уровням бюджетной системы. Рассматриваются тенденции в изменении бюджетного положения субъектов Российской Федерации, роль регионов в формировании доходов федерального бюджета, влияние федеральной поддержки на горизонтальные бюджетные дисбалансы за период с 1994 г. - года начала становления новой для России системы межбюджетных отношений, исследуется роль трансфертов в выравнивании бюджетной диспропорции регионов, анализируется зарубежный опыт в этой области и возможности его использования в России.

**Глава 1.**

1.1. Роль трансфертов в выравнивании диспропорций социально-экономического развития регионов.

Острой и трудноразрешимой проблемой является оптимизация многоуровневой бюджетной системы, которая объединяет федеральный бюджет, бюджеты 89 субъектов Федерации и местные бюджеты (городские, сельские, районные и т.п.). Основополагающий принцип *бюджетного федерализма* состоит в том, что каждый субъект РФ располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий в строгом соответствии с законодательством.

При этом, *во-первых,* все субъекты Федерации равноправны в финансовых отношениях с центром, хотя формы этих взаимоотношений по согласованию могут различаться.

*Во-вторых,* разграничиваются сферы деятельности и ответственности между центром и субъектами Федерации, сферы финансирования расходов за счет бюджетов того или иного уровня.

*В-третьих,* бюджет каждого уровня имеет самостоятельные источники финансирования, а орган власти вправе самостоятельно принимать решения о направлениях использования этих средств.

Но это в идеале. На практике отношения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, а также между последними и местными (городскими, районными) бюджетами расплывчаты и неустойчивы. Противоречия возникают постоянно, никто толком не знает, какой уровень власти отвечает за расходование налогов на те или иные цели. Бюджетная система слишком сложна и запутанна.

Все субъекты Федерации разделились на регионы-реципиенты и регионы-доноры, что объяснялось необходимостью более или менее выровнять уровни развития территорий. *Регионы-реципиенты* (или "дотационные") не в состоянии полностью прокормить своих бюджетников и получают из столицы трансферты - безвозмездные дотации (в середине 1998 г. трансферты покрывали от 2 до 15% дефицита региональных бюджетов, а по некоторым территориям, особенно округам, - до 50%, к 2000 г. намечено было сократить их до 7%). Одновременно они переводят в центр положенные по нормативам налоговые доходы. Происходит встречное движение денег. При взаимном расчете оказывается, что многие из них получают существенно больше, чем отдают. В 1994 г., по официальным данным, было 64 региона-реципиента федеральной помощи, в 1995 г. - 78, в 1997 г. - 81. *Регионы-доноры* платят налоги, удовлетворяют собственные потребности и делятся с другими регионами частью своих доходов.

Правда, регионы-доноры и регионы-реципиенты порой трудно различимы. Следует осторожно относиться к высказываниям, будто десяток субъектов Федерации "кормит" все остальные. При учете всех финансовых потоков из федерального бюджета в региональные и обратно вполне может оказаться, что федеральная помощь меньше, чем средства, направляемые данным регионом в центр, и наоборот.

Республика Дагестан относится к группе регионов-реципиентов. Наряду с другими республиками, такими как: Республики Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Ингушетия и Северная Осетия – Алания, она входит как в число наиболее подверженных глубокой депрессии регионов, так и в разряд наиболее отсталых. Выделение этих республик в особую группу обосновано тем, что сложившееся в них социально-экономическое положение определяется в большой степени внеэкономическими факторами, и перспективы развития экономики в обозримом будущем будут определяться возможностями государственного урегулирования острейших политических, межнациональных, пограничных и т. д. проблем.[[1]](#footnote-1)

Несправедливость существующего порядка перераспределения стала очевидной. Если раньше цены на товары, уровни заработной платы и другие параметры назначались централизованно и произвольно, то теперь они во многом диктуются законами рынка, спросом и предложением. Однако власти регионов-реципиентов могут не особенно заботиться о повышении эффективности производства, развитии собственной промышленности и доходного бизнеса, зная, что "доноры" их поддержат. Такой порядок позволяет сваливать вину на Москву, на правительство. Некоторые руководители регионов преувеличивают суммы невыплат пенсий, ущерб от стихийных бедствий и т.д., чтобы выпросить у правительства дополнительные дотации и субсидии. Поэтому нужно с поправкой относиться и к статистическим данным, по которым разрыв в уровне социально-экономического развития регионов в расчете на душу населения по отдельным показателям варьируется от 10 до 100 раз (так, уровни среднедушевого бюджетного обеспечения по регионам различаются в 10 раз, по денежным доходам на душу населения - в 15 раз, по прожиточному минимуму - в 6 раз, по регистрируемой безработице - в 16 раз).

Помощь, которую регионы требуют от федерального правительства, значительно превосходит его возможности. В этом важная проблема бюджетного федерализма. Она осложняется множественностью денежных потоков, идущих в обоих направлениях (дотации, субвенции, взаимные расчеты, инвестиционные и кредитные программы).

В экономике зачастую бывает трудно разделить денежные потоки, относящиеся к компетенции бюджета того или иного уровня. Не всегда четко определена компетенция властей, и потому столь часты случаи, когда, например, врачи или учителя, которым задерживают зарплату, обращают свой гнев на правительство, хотя они получают ее не из федерального, а из местных бюджетов (за счет территориальных бюджетов финансируется примерно 80% расходов на образование, 88% - на здравоохранение). Смешение ответственности настолько вошло в традицию, плоть и кровь руководителей государства и регионов, что вполне разумная идея правительства, заключившего в конце 1997 г. соглашения с субъектами РФ о покрытии долгов по зарплате в пропорции 50:50, не была поддержана даже Президентом РФ. В результате губернаторы, не сумевшие или не пожелавшие выполнить свою долю задачи, с легкостью переложили ее на федеральные органы и таким образом фактически залезли в чужой карман, не понеся за это наказания.[[2]](#footnote-2)

Исторически трансферты использовались для реализации принципа “нормирования” в отношении распределения доходов и для заполнения брешей, и по характеру своему были договорными. В середине 90-х годов была введена новая система определяемых по формуле уравнительных трансфертов, которая известна как Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), с двумя программами трансфертов, одна из которых предназначена для уравнивания доходов по всем регионам, а вторая для предоставления дополнительного финансирования регионам с неудовлетворенными потребностями в расходах. Общий размер финансирования для этого фонда определялся в годовом федеральном бюджете и распределялся по отдельности между этими двумя программами, в основном, с учетом прошлых налоговых показателей региона и его результатов по расходам. Данная система имела несколько существенных ограничений, связанных, с одной стороны, с технической проблемой правильного измерения налоговых возможностей и потребностей в расходах, а с другой стороны, с проблемой финансирования достаточного объема уравнительных трансфертов, которая была вызвана стремительным снижением доходов сектора государственного управления отчасти в результате вышеуказанных отрицательных стимулов в мобилизации доходов. В дополнение к этому на практике определение размера этих трансфертов было предметом крупных политических манипуляций и давления, при этом формулы часто менялись, что сокращало возможности региональных бюджетов прогнозировать доходы, особенно в начальные годы переходного периода.[[3]](#footnote-3)

В Бюджетном кодексе РФ установлено, что предоставление бюджетных средств, помимо других форм, осуществляется в виде **трансфертов населению,** которые включают в себя:

* ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством Российской федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами представительных органов местного самоуправления;
* ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
* ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов.

Согласно ныне действующему законодательству **трансферты населению** определяются как бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления. [[4]](#footnote-4)

Недавно для ФФПР была внедрена новая уравнительная формула, которая объединяет бюджетные возможности и выравнивание потребностей в расходах в одном этапе, причем финансирование уравнительного безвозмездного перечисления фиксируется в годовом бюджете в виде процента от всех федеральных налоговых доходов (за вычетом импортных пошлин). Хотя она представляет собой серьезное улучшение по сравнению с предыдущей системой, продолжающееся применение других специальных и непрозрачных трансфертов, таких как взаимные расчеты, на долю которых в 1998 году приходилось 75 процентов всех неуравнивающих трансфертов, явилось мешающим фактором для надежного бюджетного управления на субнациональном уровне. Помимо этого целевые трансферты регионам, которые могут использоваться в целях осуществления текущих или капитальных расходов, тоже в большой мере основаны на договорных началах или сделках между центральным и региональными правительствами. На уровне взаимоотношений между региональными и местными бюджетами трансферты по-прежнему служат для восполнения нехватки средств и по своему характеру являются договорными, что накладывает мягкие бюджетные ограничения на местные бюджеты и является отрицательным стимулом для мобилизации доходов. [[5]](#footnote-5)

Основным инструментом межбюджетных отношений выступают сегодня *трансферты.* В отличие от дотаций трансферты рассчитываются по формуле. Межбюджетные отношения осуществляются по 2 принципам:

- через нормативные отчисления от регулирующих налогов;

- путем прямых перечислений из республиканского бюджета в различных формах (дотации, субвенции, трансферты, средства по взаимным расчетам).

Переход на расчет финансовой помощи по формуле, как правило, имеет целью устранение субъективного влияния как вышестоящих, так и нижестоящих органов власти на выбор объемов помощи. При расчетном подходе практически отпадает необходимость в согласовании финансовой помощи.

На наш взгляд, формульный тип имеет также ряд недостатков, о которых мы будем говорить здесь ниже. Основной его недостаток - устраняя субъективизм, он не устраняет заинтересованность убыточных регионов в повышенном дефиците бюджета.

Можно использовать ряд методов устранения этого недостатка. Можно вводить ограничение расчетного превышения расходов над доходами, например, десятью процентами к объему текущих расходов.

Можно определять возможности регионов с учетом их природно-географических и социально-экономических особенностей, на основе собственной доходной базы осуществлять бюджетные расходы. С этой целью на практике часто вводятся корректирующие коэффициенты разной природы и цели.[[6]](#footnote-6)

Один из главных недостатков существующей модели бюджетного федерализма - острая вертикальная несбалансированность бюджетной системы, состоящая в значительном превышении объема фактически сложившихся расходных полномочий консолидированных бюджетов субъектов Федерации по сравнению с их бюджетной обеспеченностью. Гипертрофированный рост расходной нагрузки на субфедеральный уровень бюджетной системы вызывает последующее перераспределение средств между звеньями этой системы, ведет к созданию встречных финансовых потоков, создает искусственную дотационность территориальных бюджетов и увеличивает число регионов-получателей финансовой поддержки. Речь идет об отказе от политики “кнута и пряника” и формировании новой, стимулирующей межбюджетной политики, перспективной как для территорий-доноров и реципиентов. Разграничение расходных полномочий целесообразно проводить, в том числе с учетом мирового опыта, который предлагает использование принципов территориального соответствия, субсидиарности, эффективности (бюджетные расходы закрепляются за тем уровнем, который обеспечивает наибольшую эффективность их реализации).

Следующий злободневный вопрос межбюджетных отношений - *сглаживание горизонтального дисбаланса и формирование схемы выравнивающих платежей*. Необходимость выравнивающих трансфертов предопределяется значительной степенью дифференциации субъектов федерации по уровню экономического развития, финансовому потенциалу, бюджетным доходам на душу населения. В РФ показатель ВВП на душу населения варьирует от минимума к максимуму в пределах 14,5 раза (в Австралии 1,4 раза, Канаде - 1,8 раза, Швейцарии - 2,2 раза, Бразилии - 8,3 раза).

Действующая модель трансфертов за счет федерального фонда финансовой поддержки регионов, несмотря на ее постоянное совершенствование, пока не отвечает требованиям эффективного развития экономики страны как реально федеративного государства. Количество регионов, получающих трансферты из федерального бюджета, не уменьшается, а растет: 1995 году - 66, 1996 году - 75, 1997 году - 81, 1998-1999 гг. - 76 субъектов федерации. Средняя дотационность бюджетов субъектов РФ в 1999 году по расчетам Минфина России составила 20% и колеблется от 1 до 90% общей суммы доходов.

Республика Дагестан относится к числу 9 регионов, обеспечивающих свои расходы менее чем на 35 процентов: Дагестан **(15,43 процента)**, Коми-Пермяцкий АО **(17,91)**, Эвенкийский АО **(18,02)**, Корякский АО **(21,11)**, Еврейская АО **(22,95)**, Чукотский АО **(27,8)**, Кабардино-Балкарская Республика **(31,0)**, Республика Алтай **(33,46)**, Карачаево-Черкесская Республика **(33,57 процента)**. [[7]](#footnote-7)

Таким образом, практика трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ не только не привела к выравниванию уровня социально-экономического развития регионов, но и усугубила их различия. Зависимость регионов от помощи федерального бюджета нарастает.

Выравнивание бюджетов по уровню доходов в условиях существенной дифференциации уровня доходов населения и уровня цен в регионах не ведет к реальному выравниванию финансовых возможностей регионов по обеспечению населению определенного стандартного набора государственных услуг. Попытки ввести корректировку на соотношение душевых расходов (по экономическим районам или группам регионов) однозначно заинтересовывают субъекты федерации в наращивании текущих расходов в ущерб расходам капитального характера. Учет текущих расходов и обеспечение субъектам федерации доходов, достаточных для покрытия определенного уровня расчетных текущих расходов планового периода, вносит элемент субъективизма.

*В области используемых механизмов сглаживания горизонтального финансового дисбаланса и системы финансового выравнивания* доминирование федерального начала проявляется: 1) в сохранении значительных перераспределительных финансовых потоков, замыкающихся на федеральном бюджете; 2) в построении системы трансфертов, при которой на федеральном уровне производится постатейный учет не только доходов бюджетов субъектов федерации, но и их расходов; 3) в скрытом перераспределении через систему трансфертов доходов от собственных и закрепленных источников бюджетов нижестоящего уровня.

В таких условиях необходимы коренные изменения трансфертной политики, направленные на повышение финансовой самостоятельности и ответственности регионов, поощрение их собственных усилий в преодолении бюджетного кризиса, наращивании доходной базы регионального и федерального бюджетов, ускорении социально-экономических реформ.[[8]](#footnote-8)

Чтобы компенсировать утрату функции бюджетного выравнивания, которую выполняли регулирующие налоги при использовании дифференцированных ставок, в 1994 г. была введена система трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, долевое участие регионов в котором определялось по единой формуле.

Кроме того, что система распределения доходов стала более стабильной, поскольку единые нормативы отчислений устанавливались неизменными сразу на несколько лет вперед, у регионов появились реальные стимулы усиливать мобилизацию собственных доходов. Этому также способствовало снятие законом "Об основах налоговой системы…" запрета на ввод новых налогов субфедеральными образованиями.

Однако отрицательные стимулы, снижающие заинтересованность регионов в повышении мобилизации доходов, не исчезли. Федеральное правительство все-таки оставило "лазейку" для переговорного процесса в виде средств по взаимным расчетам - трансфертов регионам, которые не отражались в утверждаемых бюджетах и не были основаны на объективном, "прозрачном", механизме распределения. Благодаря этим трансфертам федеральное правительство сохранило возможность перераспределения (пусть не напрямую, а лишь путем уменьшения трансфертов) части мобилизованных регионами дополнительных доходов.

На уровне отношений регионов и местных бюджетов подобных изменений не произошло. В большинстве регионов ставки отчислений от налогов, распределяемых на долевой основе между региональным и местными бюджетами, до сих пор устанавливаются ежегодно в порядке переговорного процесса, несмотря на принятие Закона "О финансовых основах местного самоуправления".

Используемые в России межбюджетные трансферты можно разделить на 2 категории: выравнивающие трансферты и прочие трансферты, которые включают в себя дотации, взаимные расчеты и прочие безвозмездные перечисления. Основная часть финансовой помощи регионам распределяется через Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, на который приходится около 80% всей финансовой помощи бюджетам других уровней (78% в 1999 году согласно утвержденному бюджету 1999 года и 79% в 2000 году). Ключевая цель такого распределения доходов - выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

Система межбюджетных трансфертов эволюционировала параллельно со всей системой межбюджетных отношений. Здесь также можно выделить три этапа развития. На первом этапе - с 1992-го по 1994 г. основная часть трансфертов распределялась на переговорной основе, процедура распределения была "непрозрачна" и неформализована.

В 1994 г. российское правительство ввело новую систему расчета выравнивающих трансфертов по формуле, которая с минимальными уточнениями использовалась до 1998 г., когда Государственная Дума от нее фактически отказалась. При этом наряду с определяемыми по формуле выравнивающими трансфертами, федеральное правительство продолжало пользоваться трансфертами иных видов, которые в большинстве своем были "непрозрачными", поскольку никакой единой, четкой и ясной процедуры их определения не существовало.

Общее недовольство механизмом трансфертов из ФФПР, который применялся с 1994 г., привело к тому, что при обсуждении бюджета на 1998 г. Государственная Дума фактически отказалась от его использования, и в 1998 г. нормативно-долевое участие регионов в этом фонде, рассчитанное по формуле, затем уточнялось исходя из “качественных” соображений. На 1999 год правительство Российской Федерации ввело новую формулу расчета трансфертов из ФФПР, более простую по сравнению с той, которая использовалась ранее, и предусматривающую проведение всех расчетов в один этап. Главная особенность этой новой формулы заключается в использовании так называемого "коэффициента бюджетных расходов" (расходных потребностей), с помощью которого производится нормализация подушевых доходов. По новой формуле выравнивающие трансферты получают те регионы, подушевые нормированные доходы которых оказываются ниже некоторого порогового уровня. [[9]](#footnote-9)

1.2 Фонд финансовой поддержки регионов.

Назначение Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) - выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В перспективе финансовая помощь из ФФПР должна будет распределяться на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты и социальные нормативы по вопросам местного значения.

Общий объем средств ФФПР будет определяться по утверждаемому федеральным законодательством на срок не менее 3 лет нормативу отчислений от налоговых поступлений в федеральный бюджет (за исключением ввозных пошлин) исходя из возможностей федерального бюджета.

Часть средств ФФПР может выделяться для дополнительной поддержки высокодотационных регионов на основе единой методики формирования и распределения соответствующих средств федерального бюджета.

Право на получение трансфертов будет предоставлено субъектам Российской Федерации, среднедушевые налоговые доходы которых не достигают установленного минимального уровня. Расчетные трансферты должны обеспечивать для всех дотационных регионов одинаковое значение скорректированных душевых налоговых доходов. Уровень налоговых доходов субъектов Российской Федерации, до которого будет проводиться выравнивание, будет устанавливаться исходя из возможностей федерального бюджета и планируемого объема ФФПР.

Право на получение трансферта имеют субъекты Российской Федерации, доля которых в ФФПР, определенная в результате расчетов, оказывается больше нуля. Трансферты распределяются таким образом, чтобы довести показатель приведенного бюджетного дохода на душу населения регионов, получающих трансферты, до максимально возможного при проектируемом объеме ФФПР уровня.

Расчеты проводятся следующим образом. Сначала производится поиск региона с минимальным среди всех регионов приведенным душевым доходом и региона, следующего за ним по этому показателю.

Затем определяется сумма недостающих бюджету первого региона средств для доведения его приведенного душевого бюджетного дохода до уровня следующего за ним региона. Данная сумма умножается на индекс бюджетных расходов, рассчитанный ранее для первого региона, и на численность населения этого региона. Полученная величина вычитается из проектируемого объема ФФПР. Таким образом, после первой итерации для региона с минимальным приведенным душевым доходом определяется часть трансферта, с учетом которой его приведенный душевой доход становится равным аналогичному показателю второго региона, участвующего в расчете.

В дальнейшем происходит выравнивание по тому же принципу. В каждой последующей итерации участвует количество регионов, на единицу большее, чем в предыдущей. Процесс распределения ФФПР происходит до тех пор, пока его объем с учетом уже распределенных сумм не станет равным нулю.

***Обусловленность предоставления финансовой помощи***

Условия предоставления и использования финансовой помощи из федерального бюджета будут устанавливаться федеральным законодательством, а также соглашениями между Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В качестве условия получения финансовой помощи из федерального бюджета может быть определено проведение ревизии бюджета субъекта Российской Федерации. При получении субъектом Российской Федерации финансовой помощи в объеме, превышающем 50 процентов расходов его консолидированного бюджета, ревизия должна проводиться в обязательном порядке.

Начиная с 1999 года финансовая помощь, предоставляемая субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, используется под контролем территориальных органов федерального казначейства и федеральных контрольных органов.

Субъект Российской Федерации, получающий финансовую помощь из федерального бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, не имеет права:

ставить государственных служащих, финансируемых за счет бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, в лучшие условия оплаты труда по сравнению с государственными служащими федеральных учреждений;

предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере, превышающем 3 процента расходов соответствующего бюджета;

предоставлять государственные гарантии в размере более 5 процентов бюджетных расходов.

Обязательными условиями для выделения средств из ФФПР являются:

- перевод с 2000 года исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации на казначейское исполнение через территориальные органы федерального казначейства;

- при наличии в субъекте Российской Федерации задолженности по выплате зарплаты в бюджетной сфере - использование трансфертов под контролем территориальных органов федерального казначейства и федеральных контрольных органов только для погашения этой задолженности, а также погашения и обслуживания государственного

(муниципального) долга;

- наличие у субъекта Российской Федерации программы увеличения собственных доходов и последовательного сокращения получаемых трансфертов.

Вопросы предоставления субъектам Российской Федерации дополнительной финансовой помощи, получения и пролонгации бюджетных ссуд будут рассматриваться при соблюдении субъектами Российской Федерации условий соглашений об оздоровлении государственных финансов и оказании финансовой помощи из федерального бюджета.[[10]](#footnote-10)

Важным этапом на пути совершенствования межбюджетных отношений явилась разработка и утверждение методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов. Впервые за все время распределения трансфертов субъектам Федерации доли регионов в ФФПР, рассчитанные Министерством финансов по новой методике и представленные в Государственную Думу, были утверждены без изменений в процессе обсуждения проекта бюджета. Одобренный Закон о федеральном бюджете содержал также положения, стимулирующие принятие регионами дополнительных мер по мобилизации и доходов и реструктуризации расходов, ужесточению порядка предоставления бюджетных ссуд, субвенций и средств, передаваемых в рамках осуществления взаимных расчетов. В законодательном порядке был ужесточен режим предоставления налоговых льгот органами власти закрытых административно-территориальных образований.

В таблице 1 представлены данные о финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Федерации в 1994-1999 гг. Из таблицы видно, что в 1999 году продолжалось снижение объемов предоставляемых регионам финансовых ресурсов. Так, общий объем перечисленной региональным бюджетам финансовой помощи понизился до 1,4% ВВП, а с учетом сальдо предоставленных и погашенных федеральных бюджетных ссуд – до 1,11%. Вместе с тем, наблюдается незначительный, но устойчивый рост доли трансфертов из ФФПР в общем объеме федеральной финансовой помощи регионам: по итогам 1999 года указанный показатель был зафиксирован на уровне 71,4%. Обращает на себя внимание увеличение (до 0,2% ВВП) средств, направленных региональным бюджетам в виде субвенций. Это связано, прежде всего, с изменением содержания указанной статьи: в 1999 году во вновь образованный фонд целевых субвенций были объединены средства, направляемые на финансирование "северного завоза", оказание дополнительной финансовой помощи высокодотационным регионам, а также на компенсацию разницы в тарифах на электроэнергию регионам Дальнего Востока и Архангельской области. Вместе с тем, финансируемые ранее по этой статье субвенции городу Москве на исполнение функций столицы Российской Федерации в 1999 году были выделены в неденежной форме. В ответ на жесткую федеральную политику перераспределения бюджетных средств регионы де-факто начали массовый процесс приостановки действия некоторых федеральных законодательных и нормативных актов, направленных на категориальную поддержку населения. В частности, в начале 1999 года в субъектах Федерации началось введение в действие адресного порядка выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей (т.н. детских пособий), хотя федеральное законодательство не предусматривало выборочное оказание такой социальной поддержки. В ответ на это Государственная Дума, в течение долгого времени тормозившая принятие соответствующего законодательного акта, была вынуждена одобрить изменения в федеральное законодательство, предоставляющие право региональным органам власти определять критерии для получения детских пособий.[[11]](#footnote-11)

Однако перечисленные позитивные изменения в области межбюджетных отношений в России не привели к решению всех накопившихся проблем в этой области. Методика распределения федеральных трансфертов, основные процедуры и условия предоставления федеральной финансовой помощи регионам нуждались в значительном совершенствовании. Среди основных направлений реформирования методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов, актуальных к моменту начала работ по разработке законопроекта о федеральном бюджете на 2000 год, следует отметить необходимость более полного учета показателей налогового потенциала и расходных потребностей, построение методики с учетом стимулирования усилий региональных властей по сбору налогов и реструктурированию бюджетных расходов, дальнейшую формализацию процесса и устранение субъективизма при определении как исходных данных, так и итоговых сумм финансовой помощи.

Новая методика оценки расходных потребностей бюджетов субъектов Федерации, в отличие от предыдущих лет, была построена на основе дифференциации среднероссийских прогнозных показателей с учетом факторов, характеризующих интенсивность потребности в том или ином виде бюджетных расходов. Расчет нормативных бюджетных потребностей осуществлялся по следующим группам расходных статей: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, государственное управление, транспорт и связь, культура и искусство, социальная политика, правоохранительная деятельность.

Коэффициенты межрегиональной дифференциации среднероссийских расходов (рассчитываемых в виде доли ВВП) характеризовали объективные факторы удорожания стоимости оказания государственных услуг, такие как уровень заработной платы и цен на товары и услуги в регионе, климатические условия, транспортная доступность. При этом указанные коэффициенты рассчитывались на основе общедоступных статистических данных, расчет которых не входит в компетенцию Министерства финансов (доля населения, получающего "северные" надбавки к заработной плате, прожиточный минимум, наличие прямого выхода на авто- и железнодорожную сеть, доля населения, проживающего в местностях с ограниченным сроком завоза товаров и т.д.), что обусловило невозможность индивидуального согласования с регионами исходных данных по планируемым расходам.

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации создается и распределяется с целью выравнивания доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям, финансируемым из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

**Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации** - регионов (далее – ФФПР) на 2002 г. сформирован в размере 147 490 966,0 тыс. рублей, в том числе дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации – 135 927 966,0 тыс. рублей, субсидии на государственную поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства (далее - субсидии на закупку и доставку продукции в районы с ограниченными сроками завоза) – 8 963 000,0 тыс. рублей, субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области – 2 600 000,0 тыс. рублей

Средства ФФПР распределяются на основе сопоставления бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, измеренной величиной приведенных к сопоставимым условиям удельных (в расчете на душу населения) валовых налоговых ресурсов.

Валовые налоговые ресурсы субъекта Российской Федерации - основанная на объеме и структуре валового регионального продукта оценка потенциальных налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

Главным положительным результатом принятия методики оценки нормативных расходов является то, что она в итоге была одобрена трехсторонней рабочей группой по совершенствованию межбюджетных отношений, а индексы бюджетных расходов, с учетом которых было осуществлено распределение ФФПР, закрепленное в законе о федеральном бюджете на 2000 год, были получены именно на ее основе. Впервые за время существования бюджетной системы независимого Российского государства была реализована попытка формализации процесса определения нормативных расходов региональных бюджетов. При этом намного повысилась прозрачность процесса расчета региональных бюджетных нормативов, региональные власти лишились возможности оказывать влияние на величину нормативных расходов путем индивидуальных согласований финансовых показателей, как это было ранее, а федеральный центр получил возможность определять приоритеты в области расходной политики субъектов Федерации, задействовав, таким образом, еще один инструмент проведения региональной бюджетной политики на федеральном уровне.

Помимо методики оценки расходных потребностей регионов при подготовке законопроекта о федеральном бюджете на 2000 год была разработана и внедрена новая методика расчета налогового потенциала субъектов Федерации. Необходимость разработки объективной методики оценки налогового потенциала была обозначена еще в Концепции реформирования межбюджетных отношений, однако при расчете трансфертов на 1999 год не существовало одобренного механизма расчета налоговых ресурсов регионов, и распределение ФФПР происходило на основании скорректированных отчетных данных базового года.

Новая методика оценки налогового потенциала территорий, использовавшаяся при распределении Фонда финансовой поддержки регионов на 2000 год, основывается на показателе средней налоговой нагрузки на валовую добавленную стоимость, произведенную в основных отраслях экономики в базовом периоде. Другими словами, среднероссийский показатель налоговой нагрузки, рассчитываемый как отношений фактических налоговых обязательств отрасли к валовой добавленной стоимости этой отрасли, произведенной в базовом периоде, применяется при определении налогового потенциала региона, исходя из предполагаемого объема валовой добавленной стоимости данной отрасли в этом регионе в планируемом периоде. Расчет производится по следующим отраслям: промышленность, строительство, сельское хозяйство, рыночные услуги.

При разработке закона о федеральном бюджете на 2000 год были внесены значительные изменения и в саму методику распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов. Одним из серьезных недостатков методики распределения средств ФФПР, на который указывали в процессе обсуждения Концепции реформирования межбюджетных отношений не только специалисты в области фискального федерализма, но и представители региональных властей, являлась группировка субъектов Федерации в целях расчета трансфертов. При расчете долей регионов в ФФПР на 1999 год Министерство финансов исходило из средневзвешенных показателей расходов и доходов субъектов Федерации по группам регионов, которые в целом повторяли традиционную группировку субъектов РФ по экономическим районам с выделением в отдельные районы автономных округов, территорий Крайнего Севера, горных районов Кавказа, а также города Москвы. Было очевидно, что при такой системе расчета решение о включении региона в состав той или иной группы может оказывать существенное влияние на конечный результат, особенно если регион по совокупности признаков находится "на границе" двух групп. С другой стороны, разработчики методики были вынуждены пойти на осуществление расчетов по среднегрупповым показателям, т.к. в отсутствие объективных методик расчета налогового потенциала и расходных потребностей группировка субъектов Федерации была необходима в целях элиминирования возможных искажений, возникающих вследствие индивидуальных согласований некоторых исходных данных.

Разработка и одобрение методик расчета валовых налоговых ресурсов (ВНР) и индекса бюджетных расходов субъектов Федерации сделали возможным переход к расчету трансфертов на основе индивидуальных значений этих показателей. Помимо повышения точности расчетов с точки зрения выравнивающего эффекта трансфертов, такое изменение позволило избежать излишних трений между федеральными и региональными властями по вопросу включения региона в конкретную группу.

Одной из проблем, стоящих перед системой федеральной финансовой помощи субъектам Федерации до настоящего времени, являлось существование многочисленных каналов ее перечисления. В частности, целевым образом в регионы выделялись суммы в рамках федеральной поддержки северного завоза, которые рассчитывались и перечислялись Правительством РФ в течение финансового года без утвержденной методики. Между тем, проблема осуществления северного завоза (финансовой поддержки жизнеобеспечения районов Крайнего Севера и районов с ограниченными сроками завоза товаров) – это проблема необеспеченных повышенных расходных потребностей бюджетов соответствующих регионов, [Нерациональность отдельного финансирования северного завоза можно пояснить на следующем примере: наверняка никому не покажется целесообразным оказывать федеральную финансовую поддержку таким северным регионам с ограниченными сроками завоза, как Ханты-Мансийский или Ямало-Ненецкий автономный округа.] и вынесение финансовой помощи на эти цели за рамки ФФПР представляется нецелесообразным.

Методика распределения средств ФФПР на 2000 год была построена таким образом, что индекс бюджетных расходов (расходные потребности) учитывает фактор "северности" и "удаленности" региона, что позволяет увеличить трансферт субъектам Федерации, нуждающимся в финансовой поддержке северного завоза. Таким образом, в состав трансферта в 2000 году отдельной строкой входит сумма на поддержку северного завоза и жизнеобеспечения районов Крайнего Севера [Строго говоря, отдельной строкой эта часть трансферта была выделена скорее по инерции и вследствие представления о том, что финансирование северного завоза необходимо осуществлять с учетом сезонности такого рода завоза, а не согласно общему порядку перечисления трансферта из ФФПР.

На этапе рассмотрения законопроекта о федеральном бюджете на 2000 год в Государственной Думе было принято решение о включении в доходную часть бюджета дополнительных доходов, которые могут быть получены правительством в 2000 году. Исходя из этой суммы Министерство финансов в дополнение к основному трансферту, рассчитанному в соответствии с единой методикой, вправе выделить отдельным регионам компенсационную выплату с тем, чтобы сумма расчетного трансферта и компенсационной выплаты была не ниже суммы трансферта, полученного конкретным регионом в 1999 году, с учетом прогнозируемого роста цен (18%). [ См. ст. 46 закона "О федеральном бюджете на 2000 год"] Указанная мера представляется нам скорее средством воздействия на региональных лидеров с целью одобрения новой методики расчета трансфертом, нежели действительно необходимой мерой, обусловленной потребностью в финансовых ресурсах со стороны региональных бюджетов.

В состав трансферта из ФФПР на 2000 год были включены в виде целевого трансферта суммы частичной помощи регионам для обеспечения выплат ими государственных пособий гражданам, имеющим детей, а также компенсации разницы в тарифах на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Кроме того, с согласия членов трехсторонней рабочей группы, методикой распределения средств ФФПР было предусмотрено, что трансферты всем регионам сокращаются на 2%, а высвободившаяся величина (353,7 млн. руб.) направляется на финансовую помощь Республике Дагестан. Размер трансферта Чеченской республике, которая по объективным причинам не могла приниматься в расчет при распределении ФФПР по общей методике, определялся прямым счетом на основе финансовой помощи предыдущих лет.

Результатом введения новой методики распределения средств ФФПР стало сокращение числа субъектов Федерации, имеющих право на трансферт. Если закон о федеральном бюджете на 1999 год предусматривал, что в указанном году средства из Фонда финансовой поддержки регионов не выделяются 13 регионам, то в бюджете на 2000 год количество подобных субъектов Федерации возросло до 18. К таким регионам, не получавшим трансферт в 1999 году, как города Москва и Санкт-Петербург, Красноярский край, Липецкая, Московская и Пермская области, Республика Башкортостан, Республика Коми, Республика Татарстан, Самарская и Свердловская области, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО в 2000 году прибавились Вологодская, Нижегородская, Тюменская, Челябинская и Ярославская области.

Трансферты выделяются на "общие нужды" регионов без оговорки каких-либо условий и без установления конкретной ответственности за результативное использование средств. Такое свойство трансфертов при бедственном состоянии российских финансов является их явным недостатком.

Если межрегиональные различия велики, заметно превышают порог саморегуляции и рыночные механизмы усиливают межрегиональные различия, то потоки нецелевого характера будут носить отрицательный эффект для развития регионов. Дело в том, что в такой экономической ситуации преобладающие потоки частного капитала направлены из "слабых" регионов в "сильные", т.к. в последних складываются более благоприятные условия для приложения капитала (именно из-за этого и возникают межрегиональные различия). Потоки бюджетных средств и частного капитала оказываются разнонаправленными, и в случае нецелевого характера бюджетных средств увеличивается риск "ухода" бюджетных денег вслед за основными потоками. Ясно, что необходимы меры по реформированию региональных финансовых систем. Подобные меры должны быть направлены на выработку некоторых параметров экономической политики на уровне региона, позволяющих добиваться оптимизации его финансов, преодоления дефицитности региональных бюджетов, сокращения числа регионов-реципиентов. Поскольку региональные власти многих регионов проводят свою экономическую политику подчас вразброс с заложенной правительством политики в целях улучшения регионального развития в целом, представляется целесообразным вмешательство федерального правительства в экономическую и финансовую политику регионов как прямыми, так и косвенными методами.

В составе расходов федерального бюджета на оказание финансовой поддержки всех видов бюджетам субъектов Федерации выделено 69 млрд. руб., что составляет 8% расходов федерального бюджета, причем 83% этой суммы приходится на Фонд финансовой поддержки регионов. В 1999 году финансовая помощь нижестоящим бюджетам составила 43 млрд. руб. или 7,6% федеральных расходов. В то же время, доля ФФПР с учетом финансирования "северного" завоза, поддержки высокодотационных регионов и прочих расходов, включаемых с 2000 года в состав трансферта, составила около 90%. [[12]](#footnote-12)

В 2001 году Республика Дагестан в виде дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности получила 7 495 647 тысяч рублей из общего Федерального фонда, который составлял 100 353 722 тысячи рублей, а в 2002 году Республике Дагестан предусмотрено 9 533 422 тысячи рублей из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ равного 147 490 966 тысяч рублей.[[13]](#footnote-13)

Законом Республики Дагестан «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2001 год» было установлено, что Республиканский фонд финансовой поддержки муниципальных образований Республики Дагестан в 2001 году (3898123 тыс. руб.) формируется за счёт 52 процентов объёма финансовой помощи из федерального бюджета, поступающей в республику в виде дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (7495647 тыс. руб.).[[14]](#footnote-14)

Утвержденные суммы финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации ежемесячно перечисляются бюджетам субъектов Российской Федерации в соответствии со сводной бюджетной росписью с учетом возникающих сезонных потребностей в процессе исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации.[[15]](#footnote-15)

Подводя итог очередному этапу совершенствования системы оказания федеральной финансовой помощи субъектам Федерации в виде трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, необходимо отметить, что в 1999 году был сделан большой шаг вперед в указанном процессе. Кроме перечисленных выше достоинств методики распределения средств ФФПР с экономической точки зрения, следует отметить, что Правительству удалось найти эффективную форму взаимодействия с представителями законодательной власти и органов власти регионов. Уже в течение двух лет механизм согласования решений по поводу распределения финансовой помощи в трехсторонней рабочей группе оправдывает себя: после одобрения предложений Правительства в рабочей группе утверждение законопроекта о федеральном бюджете в Федеральном Собрании проходит с меньшими усилиями (а также с меньшим количеством изменений), чем это было ранее.

Кроме того, прогресс в деле реформирования межбюджетных отношений в последние два года проявляется в постепенном переходе от согласований индивидуальных показателей при расчете трансфертов к согласованию методик их расчета с участниками трехсторонней рабочей группы и представителями региональных финансовых органов. В результате значительно снизилась вероятность получения некоторыми регионами высоких объемов финансовой помощи только за счет убеждения Министерства финансов в необходимости дополнительного финансирования.

Нельзя не отметить постепенный переход к расчету исходных показателей для распределения ФФПР на основе социально-экономических и финансовых показателей (валовой региональный продукт, численность населения и основных потребителей бюджетных услуг, недоимка по налогам и сборам и т.д.), ответственность за расчет которых несут соответствующие министерства и ведомства. Из компетенции Министерства финансов, таким образом, постепенно выходят функции подготовки исходных данных, что является дополнительным фактором, противодействующим влиянию регионов на индивидуальные показатели.[[16]](#footnote-16)

1.3. Разграничение расходов и налоговых доходов по уровням бюджетной системы.

Экономические интересы любого современного государства реализуются через бюджетно-финансовую систему, охватывающую все сферы деятельности общества и уровня управления. При этом эффективность проводимой социально-экономической политики на местах в первую очередь зависит от прочной финансовой базы местных органов самоуправления, каковым является местный бюджет. Именно сбалансированный на местном уровне бюджет является ключевым фактором микро- и макроэкономической стабильности.[[17]](#footnote-17)

Политика российского Правительства в последние годы направлена на отход от чрезмерно централизованного отхода к решению региональных проблем. В свою очередь и регионы расширяют полномочия в решении социально-экономических задач. Однако передача центром ряда хозяйственных и социальных функций регионам не всегда сопровождается адекватным расширением их финансовой базы, что приводит к серьезным противоречиям между реальными возможностями и возложенными на территории полномочиями. Это противоречие значительно усиливает асимметрию поступлений и расходов региональных бюджетов.

Кроме проблемы дисбалансированности региональных бюджетов, сегодня остро стоят вопросы распределения государственных доходов и расходов между федеральным и региональными уровнями бюджетной системы, определения порядка выделения территориям трансфертов, дотаций, субвенций, установления социальных и финансовых норм и нормативов, прогнозирования и укрепления доходной базы региональных бюджетов.

Ключевыми понятиями распределения доходов в Российской Федерации являются “регулирующие доходы” (отчисления от распределяемых на долевой основе федеральных налогов в федеральный бюджет и бюджеты регионов - как правило, тех, в которых эти налоги были собраны) и собственные субфедеральные доходы. Собственные субфедеральные (региональные, местные) налоги в том виде, в каком это понятие используется в России сегодня, представляют собой налоги, полностью и на постоянной основе закрепленные за бюджетом соответствующего уровня. Тем не менее, так называемые "собственные доходы" образуют важный источник доходов консолидированных бюджетов регионов, значение которого со временем растет. Другим источником пополнения региональных бюджетов являются различного рода трансферты из федерального бюджета и в первую очередь трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов.

В Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах расходные полномочия распределены между бюджетами.

***Исключительно из федерального бюджета*** финансируются расходы на федеральные органы государственной власти, федеральную судебную систему и международную деятельность в общефедеральных интересах; на оборону, безопасность государства и конверсию; на фундаментальные исследования и научно-технический прогресс; на государственную поддержку атомной энергетики, железнодорожного, воздушного и морского транспорта; на содержание учреждений в федеральной собственности или ведении федеральных органов государственной власти; на обслуживание и погашение государственного долга РФ; на компенсацию внебюджетным фондам выплаты пенсий и пособий, финансируемых из федерального бюджета; на пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва; на реализацию решений федеральных органов, приведших к увеличению расходов или уменьшению доходов бюджетов других уровней; на осуществление государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти; на проведение выборов и референдумов РФ; на федеральные инвестиционные программы; на финансовую поддержку субъектов Федерации и др.

***Исключительно из бюджетов субъектов Федерации*** финансируются расходы на органы государственной власти и управления субъектов Федерации; на формирование их собственности; на международные и внешнеэкономические связи; на предприятия и организации, находящиеся в ведении органов государственной власти субъектов РФ; на дорожную сеть регионального значения; на средства массовой информации субъектов РФ; на обслуживание и погашение долга субъектов; на проведение выборов и референдумов на их территории; на региональные целевые программы; на финансовую помощь местным бюджетам; на осуществление государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень; на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате принятия органами власти субъектов РФ решений, которые повлекли увеличение бюджетных расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, и др.

***Исключительно из бюджетов муниципальных образований*** финансируются расходы на органы местного самоуправления; на формирование муниципальной собственности и управление ею; на учреждения образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, СМИ, находящихся в муниципальной собственности или ведении органов местного самоуправления; на муниципальные органы охраны общественного порядка; на муниципальное жилищно-коммунальное хозяйство; на муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения; на благоустройство и озеленение территории, утилизацию и переработку бытовых отходов; на содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов; на транспортное обслуживание населения и муниципальных учреждений; на целевые программы, принимаемые органами местного самоуправления; на обслуживание и погашение муниципального долга; на целевое дотирование населения; на проведение муниципальных выборов и местных референдумов и др.

***Совместно из федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований*** финансируются расходы на государственную поддержку отраслей промышленности (кроме атомной энергетики), строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов; на правоохранительную деятельность и противопожарную безопасность; на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-исследовательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс; на социальную защиту населения; на охрану окружающей среды, охрану и воспроизводство природных ресурсов; на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий; на рыночную инфраструктуру; на развитие федеративных и национальных отношений; на средства массовой информации; на финансовую помощь другим бюджетам и т.д.

В 1998 г. проведена инвентаризация расходных полномочий федерального, регионального и местных бюджетов и регламентирующих их нормативных правовых актов. Согласно Концепции по результатам этой работы в 1999 г. в федеральном законодательстве, а также в договорах и соглашениях с субъектами Федерации должно быть конкретизировано разграничение расходов и бюджетной ответственности органов власти и управления разных уровней. Субъектам РФ рекомендовано, опираясь на федеральное законодательство и соглашения с федеральными органами государственной власти, не позднее 2000 г. законодательно закрепить расходы за их бюджетами и бюджетами муниципальных образований.

Налоговые доходы следующим образом разграничены в Концепции между бюджетами разных уровней:

***федеральные налоги*** - налог на добавленную стоимость, налог на прибыль (доход), налог на доход от капитала, подоходный налог с физических лиц, акцизы на минеральное сырье и на отдельные товары и услуги, таможенная пошлина, налог на дополнительный доход от добычи углеводородов, налог за пользование недрами, сбор за право пользования объектами животного мира, водными, биологическими ресурсами, водный и лесной налоги, налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы, экологический налог, государственная пошлина, федеральные лицензионные сборы. Кроме того, федеральным законодательством могут вводиться специальные налоговые режимы в виде вмененного налога, единого налога на предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, единого налога на сельхозпредприятия;

***региональные налоги*** (их вправе вводить субъекты Федерации на своей территории) - налог на имущество предприятий и организаций, дорожный и транспортный налоги, налог с продаж, налог на игорный бизнес, региональные лицензионные сборы, налог на недвижимость, заменяющий налог на имущество предприятий и организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог. В федеральном законодательстве предусмотрены нормы, обеспечивающие зачисление основной части поступлений от конкретного налога в местные бюджеты, а также право органов местного самоуправления определять (в пределах законодательно установленных ограничений) налогооблагаемую базу, налоговые ставки и льготы;

***местные налоги*** (их вправе вводить органы местного самоуправления на территории муниципального образования) - земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на наследование и дарение, налог на рекламу, местные лицензионные сборы.

Поступления от отдельных федеральных налогов должны распределяться между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации по единым базовым нормативам, закрепленным в федеральном законодательстве не менее чем на 3 года. Аналогичный срок предусмотрен и для распределения поступлений от федеральных и региональных налогов между бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами на основе базовых (минимальных) нормативов, закрепленных за бюджетами муниципальных образований.[[18]](#footnote-18)

В большинстве регионов ставки отчислений от налогов, распределяемых на долевой основе между региональным и местными бюджетами, до сих пор устанавливаются ежегодно в порядке переговорного процесса, несмотря на принятие Закона "О финансовых основах местного самоуправления".

Начало нового этапа развития системы распределения доходов было положено принятием Налогового Кодекса в 1998 году. Схема распределения доходов, предусмотренная в кодексе, представлена в таблице 2.

Все основные виды налогов (НДС, подоходный налог, налог на прибыль и акцизы) сохраняют свою роль федеральных налогов, распределяемых на долевой основе между федеральным и субфедеральными бюджетами, как это и было. Регионы и муниципалитеты получают несколько новых налогов и теряют целый ряд старых.

Благодаря Налоговому Кодексу, во-первых, значительно возрастает самостоятельная роль регионов в мобилизации доходов ("доходная автономия"). Регионы получают право ввести налог с розничной продажи с максимальной ставкой 5%. Также предусмотрена возможность введения регионального налога на недвижимость, который будет распределяться между региональным и местными бюджетами на долевой основе.

Описанные изменения и нововведения привели к росту самостоятельности региональных бюджетов. Это отразилось и в постоянном росте доли собственных доходов в консолидированных бюджетах регионов. Если в 1992 г. на собственные доходы приходилось лишь 16,7 %, то в 1997 г. уже 40,5%. Если говорить о структуре субфедеральных бюджетов, то нужно отметить, что свыше 80% собственных доходов этих бюджетов приходится на три источника. На имущественные налоги приходится порядка 40% доходов субфедеральных бюджетов из собственных источников, еще порядка 25% собственных доходов приходится на долю налогов на природные ресурсы. На местные налоги на содержание жилого фонда и милиции приходится почти 20 %.

Остановимся подробнее на вопросе разделения доходов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы. В процессе бюджетной децентрализации доля субфедеральных бюджетов в консолидированном бюджете росла с 39,7 % в 1992 г. и достигла максимума 54,4% в 1994 году. После реформ 1994 г., касавшихся распределения "регулирующих" налогов и трансфертов, удельный вес субфедеральных бюджетов в общих доходах бюджетной системы снижался примерно до 50 % и оставался на этом уровне до конца 1996 г. Данные за 1997 г. свидетельствуют о том, что баланс распределения доходов вновь сместился в пользу субфедеральных бюджетов, достигнув в этом году 57,5%. В 1998 году доля субфедеральных бюджетов упала до 50% и оставалась чуть выше этого уровня на протяжении 1999 года. В бюджете на 2000 г. больший удельный вес уже имеет федеральный бюджет, чья доля прогнозируется на уровне 52%.

Другой значимой составляющей доходов консолидированных региональных бюджетов являются трансферты из федерального бюджета. На трансферты в среднем приходится около 14% доходов консолидированных бюджетов регионов. Однако для каждого региона в отдельности эта доля значительно различается. Так, в 10 регионах на долю трансфертов из федерального бюджета в 1998 году приходилось более 40% от общего объема доходов. [[19]](#footnote-19)

Период до 1994 года характеризовался системой распределения расходов, которая была непрозрачной и непредсказуемой из-за очень частых изменений главных параметров распределения доходов, и в которой распределения делались на данный случай и согласовывались с каждым регионом в отдельности. Методика “нормирования”, в принципе, была нацелена на создание таких схем распределения налоговых доходов, чтобы отдельные регионы имели достаточно ресурсов (вместе со своими “собственными” доходами и безвозмездными перечислениями) для финансирования набора определенных “минимальных” расходов. Отсутствие четко определенного, стабильного и унифицированного распределения доходов между центральным и субнациональными бюджетами, которое было свойственно данной методике, ослабляло бюджетное управление на субнациональном уровне и создавало порочные стимулы для субнациональных органов либо скрывать мобилизованные на местах источники доходов во внебюджетных фондах, либо просто снижать свои усилия по получению доходов на местах.

Хотя после 1994 года некоторые из этих проблем были решены в ходе выполнения реформ, в частности на центральном и региональном уровнях, существующая система все еще страдает отсутствием эффективной налоговой автономии на субнациональном уровне. Доходы от налогов, распределяемых по принципу источника их получения, структура которых может меняться только на центральном уровне, по-прежнему составляют самую крупную долю региональных поступлений.

Кроме того, имеются недостатки в выборе налогов, которые распределяются между центром и региональными бюджетами, а также в пропорции, в которой делятся распределенные налоговые доходы между субнациональными органами управления. Системы распределения доходов между региональными и местными бюджетами продолжают строиться на методике “нормирования”, причем благодаря непрозрачной системе трансфертов пропорции распределения и возмещения определяются в индивидуальном порядке и ежегодно меняются. Этот метод создавал отрицательные стимулы для мобилизации доходов, так как региональные органы власти по установившейся практике возмещают свои затраты, отбирая любые дополнительные доходы, полученные местными бюджетами.

Несмотря на существование централизованного национального налогового органа, крупным недостатком налоговой службы была неспособность федерального агентства по сбору налогов осуществлять действенный контроль над региональными и местными инспекциями.[[20]](#footnote-20)

В последние годы экономисты усиленно подчеркивали, что наличие надлежащих экономических институтов, в том числе и в государственном секторе, является необходимым условием экономического роста. Один из наиболее важных институтов такого рода в государстве федеративного типа — многоуровневая организация бюджетной системы, обычно называемая фискальным федерализмом. Неэффективные отношения между различными уровнями государственной власти в стране могут оказаться одной из тех причин, которые определяют отставание России в сфере экономического роста по сравнению с другими государствами с переходной экономикой.

В принципе фискальный федерализм должен обеспечивать политическую стабильность, экономический рост и справедливость в отношениях между различными территориями страны. Эти цели часто противоречат друг другу, но задача властных структур и заключается в том, чтобы достигать, по меньшей мере, взаимовыгодного компромисса. Исследования российской системы взаимоотношений различных уровней государственной власти показывают, что она все еще весьма далека от реализации этих целей. С экономической точки зрения наиболее важным критерием организации взаимоотношений между различными уровнями государственной власти является создание стимулов для экономического развития и инвестиций в инфраструктуру.

Основные принципы федерализма, ориентированного на создание и поддержание рыночной экономики, таковы:

1. Равенство всех регионов в их бюджетных отношениях с федеральным центром и всех местностей в их отношениях с соответствующими региональными центрами. Нельзя допускать никакой дискриминации отдельных регионов и местностей.
2. Независимость бюджетов различных уровней, что подразумевает: наличие собственных, определенных законом источников доходов для каждого уровня; право принимать решения относительно структуры расходов; невозможность налогообложения дополнительных доходов со стороны более высокого уровня власти; право на возмещение дополнительных обязательных расходов, возникших вследствие принятия высшим органов власти законодательных поправок; право устанавливать любые снижения налоговых ставок, которые отражаются только на собственных источниках доходов.
3. Установленное согласно закону (зафиксированное и прозрачное) распределение источников доходов и ответственности по расходам между различными уровнями государственной власти. Как будет показано ниже, принципы разделения доходов могут оказаться ключевым фактором формирования стимулов экономического роста.
4. Соответствие на каждом уровне власти ответственности за определенные расходы доходам на этом уровне.
5. Любое перераспределение финансовых ресурсов между субъектами Федерации или местностями региона либо финансовая помощь одного уровня власти другому должны осуществляться по объективным критериям, открыто и на долгосрочной правовой основе, иными словами, должны быть исключены возможности каких-либо сделок.
6. Все споры относительно налоговых доходов или бюджетного процесса следует разрешать на основе закона. [[21]](#footnote-21)

За последнее десятилетие федеральное правительство подписало двусторонние соглашения с различными субъектами Федерации, которые регулируют взаимоотношения центра и регионов в индивидуальном порядке. Это привело к тому, что условия каждого их этих соглашений различаются самым существенным образом, а в целом сложившаяся система взаимоотношений центра с регионами лишена четкости и прозрачности.

Разделение властных полномочий и ответственности между различными уровнями государственного управления установлено законом, но очень неопределенно (что особенно верно по отношению к субрегиональному уровню). В целом субфедеральные (местные) органы власти несут ответственность за обеспечение наиболее важных и обязательных расходов, таких, как здравоохранение, образование и жилищные субсидии, в то время как наиболее стабильные доходы достаются центру. Это несоответствие создает необходимость перераспределения бюджетных средств (не имеющего рационального обоснования), что усиливает кризис платежей, диспаритет доходов и административный контроль за межрегиональной торговлей, движением рабочей силы и капиталов.

Перераспределение бюджетных средств между регионами приобрело крупные масштабы. Однако оно, как правило, носит характер скрытой сделки между двумя сторонами без определенных правил. Политические сделки по поводу федеральных трансфертов создали систему порочных стимулов для неэффективных затрат и низкого уровня сбора налогов в регионах. По мнению Тризмана, ни низкая способность платить за общественные услуги, ни проведение экономических реформ (соответствие текущей политики на местах политической линии центра), ни эффективность в деле сбора налогов не способствуют тому, чтобы регион получил больше чистых трансфертов.

До тех пор, пока происходит перераспределение в пользу убыточных, делающих расточительные расходы регионов за счет более экономных и эффективно работающих соседей, по всей вероятности, не удастся направить трансферты в регионы с объективно низкой обеспеченностью социальной инфраструктурой, если основываться при их распределении на данных о региональных расходах и доходах. В целом трансферты не выполняют функцию выравнивания регионов, поскольку в течение нескольких лет показатель дисперсии региональных бюджетных средств в расчете на душу населения до предоставления трансфертов был меньше, чем после предоставления трансфертов.

Практически любая формула предоставления трансфертов, базирующаяся на объективных критериях, в случае ее применения, усилит стимулирование развития регионов. Но в настоящее время центр политически не способен заниматься установлением правил перераспределения бюджетных средств.

Основной принцип фискального федерализма — независимость различных уровней власти по вопросам, связанным с их бюджетами, — на субрегиональном уровне в целом грубо нарушается. Местные органы власти крупных городов-доноров не имеют возможности извлекать пользу из расширения своей налогооблагаемой базы, поскольку любое вызванное этим увеличение налоговых поступлений будет иметь немедленным следствием соответствующее сокращение суммы поступающих в регион федеральных трансфертов или снижение доли региональных налогов, остающейся по соглашению с центром в бюджете этого города.

Более того, региональные власти вынуждены финансово поддерживать местные администрации, которые испытывают недостаток поступлений в свои бюджеты. Подобные, хотя и не настолько очевидные, отношения существуют и на уровне самых маленьких в России административных образований (районов).

Фактически существующая в настоящее время система взаимоотношений центра с регионами поощряет низкий уровень сбора налогов и использование местными администрациями бартера при сборе налогов, а также создание на местах непрозрачных внебюджетных фондов с целью защитить свои доходы от конфискации. Широкомасштабное, экономически не оправданное политическое вмешательство местных органов власти в хозяйственную деятельность на подведомственных им территориях, включая чрезмерное регулирование и предоставление дотаций крупным неэффективно работающим предприятиям, также можно объяснить отсутствием фискальных стимулов у местных администраций для поддержки эффективно работающего бизнеса.

В системе, где местные органы власти имеют право распоряжаться своими собственными доходами, на местах, скорее всего, будет гораздо меньше ощущаться необходимость в дотировании и регулировании со стороны органов власти более высокого уровня, будут более высокие показатели экономического роста по сравнению с теми, что мы в настоящее время видим в России.

В целом можно сказать, что существующая в настоящее время в Российской Федерации система внутренних государственных отношений стимулирует у государственных чиновников всех уровней халатное отношение к сбору налогов, противостояние федеральному центру (на региональном уровне) и региональным властям (на местном уровне власти), а также неэффективное и завышенное расходование бюджетных средств и претензии на необоснованные дотации. Отсутствие ясности в ситуации с разделением, с одной стороны, доходов, а с другой — ответственности за расходы ведет к постоянному торгу между регионами и Федерацией, а также между местностями и регионами. Федеральное правительство должно продемонстрировать свою надежность, последовательно усиливая налоговую дисциплину путем банкротства крупных неплательщиков налогов и изъятия их активов и неуклонно следуя заранее установленным правилам распределения трансфертов.[[22]](#footnote-22)

Специфика формирования российской системы межбюджетных потоков заключается, прежде всего, в практическом отсутствии прямых бюджетных связей федерального с местными бюджетами (кроме ЗАТО и города Сочи). Средства, выделяемые в федеральном бюджете, фактически на цели регулирования положения местных бюджетов, поступают сначала в бюджеты региональных органов власти, которые самостоятельно формируют систему межбюджетной поддержки в границах субъекта.

Таким образом, федеральный центр фактически лишен рычагов регулирования и контроля за использованием федеральных средств органами власти субъектов.

Еще одной особенностью российской системы является специфика форм межбюджетной поддержки, существенно отличных от общепринятых в мировой практике.

Все виды безвозмездных перечислений делятся на дотации, субвенции, средства по взаимным расчетам и трансферты. Практически не возможно определить, какие из них носят целевой, а какие - нецелевой характер.[[23]](#footnote-23)

Несмотря на принимаемые меры по внесению изменений в механизм распределения федеральной поддержки, острота противоречий между центром и субъектами федерации, как и последних с органами местного самоуправления по бюджетным вопросам, не снижается, и причин тому несколько.

Одна из основных причин - это большой разрыв между потребностями регионов в финансовой помощи и возможностями федерального бюджета для ее оказания.

Далее, механизм трансфертов в его нынешнем состоянии не учитывает общий объем финансовых ресурсов региона, который включает не только средства местных бюджетов, но и экономический потенциал производственной сферы, кредитной системы, фондового рынка и т.д.

Работа всех этих финансовых ресурсов, в конечном счете, определяет уровень совокупного среднедушевого дохода населения региона.

При действующей системе трансфертов нередко среднедушевой доход населения в регионах, получающих трансферты, оказывается выше не только среднедушевого бюджетного дохода по России в целом, но и по тем регионам, которые не получают трансфертов.

Не в полной мере обоснованы и закреплены расходные полномочия для каждого уровня бюджетной системы, не сформирована нормативная база для их обоснования. Это также сдерживает процесс более рационального разграничения доходов между уровнями бюджетной системы и приводит к чрезмерно большому количеству дотационных бюджетов. Трансферты из ФФФПР определяются с учетом текущих расходов и не оказывают влияния на территориальное перераспределение государственных инвестиций.

Все это не способствует сокращению дотационности бюджетов субъектов РФ, уменьшению объема встречных финансовых потоков.

Наряду с переменностью на объективной основе вопросов межбюджетных отношений большое влияние на обострение противоречий между центром и субъектами федерации, и последних с органами местного самоуправления, оказывает практика принятия федеральных законов, влекущих увеличение расходов или снижение доходов бюджетов субъектов федерации без определения источников финансирования. К сожалению, при расчете трансфертов они не выделяются отдельно статьей в федеральном бюджете. Хотя попытка сделать это в расчетах на 1998 г. была предпринята Минфином РФ, но не имела успеха.

**1.4. Зарубежный опыт финансовой поддержки депрессивных территорий и перспективы его использования в России.**

При федеральной системе управления предметы ведения и компетенция должны быть разграничены между центральным правительством и отдельными землями (штатами) таким образом, чтобы центр мог эффективно исполнять свои обязанности перед страной в целом, а нижестоящие уровни власти могли бы параллельно решать собственные региональные задачи. Итак, основной вопрос состоит в том, чтобы найти наиболее оптимальный способ сочетания (комбинации) преимуществ и недостатков централизации и децентрализации власти соответственно.

В принципе имеются две противоположные нормативные модели организации внутренних бюджетно-налоговых взаимоотношений. Первая из них мотивируется преимущественно распределительными целями. Соответственно используется распределение доходов в качестве инструмента регулирования “неравных” условий жизни. Такой подход существует в Германии, где федеральный принцип разделения трудовых ресурсов значительно ограничивает свободу действий нижестоящих уровней власти в области создания доходов. По расходам же система характеризуется наличием тщательно разработанной рамочной структуры внутренних бюджетно-налоговых взаимоотношений. Обычно предметы ведения и компетенция долями распределяются между различными уровнями власти, причем это обуславливает, как правило, необходимость проведения длительных переговоров прежде, чем будет достигнуто искомое широкое единодушие (консенсус). Существует ряд обязанностей, предметов ведения, которые невозможно выполнять самостоятельно. В равной степени значительно используется принцип их уравнивания.

Вторая модель фокусируется на соображениях распределения. “Единообразных условий жизни” не следует добиваться путем корректировки результатов деятельности рыночных сил. Целесообразнее дать возможность каждому региону конкурировать, исходя из собственных сравнительных преимуществ. Такой подход руководствуется идеей “конкурирующего”, а не “сотрудничающего” федерализма. Принципы, обеспечивающие получение субсидий и льгот, служат в качестве интеллектуального обоснования для такого подхода. Более того, целью является дать возможность конкретным регионам взвалить на свои плечи больше обязанностей в решении собственных проблем посредством предоставления им достаточного доступа к независимым источникам доходов. Если регионы меньше зависят от внешних фондов, то у них должна быть большая заинтересованность в более рачительном использовании собственных ресурсов, усовершенствовании собственной налоговой базы, поскольку любой бюджетный избыток не будет компенсироваться за счет соответствующих сокращений трансфертов, которые они получают через распределение доходов. Такой подход принят в США. В отличие от Германии там отдельные штаты могут сами проводить собственную налоговую политику, нет согласованного налогообложения вроде германских “общих налогов”. Значительные различия можно отметить в разграничении предметов ведения и компетенции.

Относительно большая самостоятельность отдельных штатов не отражена в финансовых потоках различных уровней составителей бюджетов. Тем самым федеральный уровень имеет относительно большую нагрузку в числовом отношении вследствие, кроме всего, значительных военных расходов и выплат по процентам. Также весьма существенными являются трансфертные платежи от федерального правительства правительствам штатов и местным органам власти. Страховые пособия по безработице определяются штатами и покрываются за счет грантов от федерального правительства. Штаты устанавливают размеры отчислений в страховые фонды по безработице, а также требования (критерии) для получения льгот. В результате, в разных штатах по-разному действуют различные параметры этой системы, в частности размеры доходов, облагаемых налогами, отчислений и льгот (Бюджетный комитет, 1998). Размеры федеральных грантов под эти программы определяются в зависимости от экономических потенциалов штатов и их возможностей создавать прибыль.

В отличие от Германии, например, государственные учебные заведения финансируются преимущественно за счет местных органов. Отдельные органы образования сами определяют политику в области образования, но правительства штатов оплачивают определенную часть расходов на государственное образование. Правительства штатов непосредственно ответственны за послешкольное образование в университетах и колледжах штатов, хотя значительная часть расходов по обучению оплачивается в частном порядке. И вновь, в отличие от Германии, в США расходы по ведению общественных (государственных) финансовых дел, берут на себя все уровни составителей бюджетов, включая местные органы власти.

На федеральные гранты приходится около 1/5 штатных и местных расходов. Большая часть этих средств предназначается для конкретных целей, в то время, как другие средства предоставляются в качестве общедоступных или неконкретизированных грантов. Подобные платежи осуществляются либо в форме блочных субсидий (грантов) для конкретных направлений, например, образования, здравоохранения, социальной защиты, либо грантов, предназначенных для конкретных программ (проектов), за получением которых следует обращаться в каждом конкретном случае. Критериями горизонтального распределения грантов обычно являются численность местного населения, местный экономический потенциал, а также местные усилия по сбору налогов, либо стоимость предоставляемых общественных услуг. Федеральная доля в расходах штатов варьируется между 50 – 80%, в то время как доля штата в финансировании местных программ и услуг явно ниже 50%.

Штатные правительства сами определяют собственную фискальную политику. Однако они часто зависят от требований собственной конституции в отношении бюджетного баланса. Это не означает обязательно, что бюджетные планы исполняются на самом деле так, как они были первоначально одобрены. Так, некоторые штаты допускают перенос бюджетного дефицита на следующий финансовый год. Другие лишь требуют установить бюджетный баланс с учетом административных расходов, в то время как инвестиции, или “актив” бюджета могут быть профинансированы за счет долга. Аналогичные правила действуют в отношении местных органов власти. Долги штатных правительств не обеспечиваются федеральными гарантиями. Вместо этого рейтинговые агентства определяют платежеспособность (кредитоспособность) конкретных штатов и таким образом процентные ставки, которые им надлежит выплачивать по своим долговым обязательствам (облигациям). Но федеральное правительство оказывает определенное влияние в этом деле путем освобождения от федеральных налогов процентов, заработанных по штатным и муниципальным облигациям, благодаря чему эти ценные бумаги становятся более привлекательными для инвесторов[[24]](#footnote-24).

В силу различий в видах и размерах налогов, уровнях облагаемых налогом доходов и самостоятельности различных уровней власти в вопросах налоговой политики, не удивительно, что уровни доходов так значительно отличаются друг от друга в разных штатах и их районах. Если штаты Северо-Запада и Средней Атлантики дают большую часть доходов, то юго-восточные и юго-западные штаты занимают самые последние места в приводимом перечне. В самих этих регионах также отмечены значительные расхождения. В 1994 г., (поскольку самые свежие данные имеются за этот год), штаты с большей способностью собирать налоги собрали доходов в три раза больше, чем штаты со слабой способностью собирать налоги. Однако без двух штатов с большей способностью собирать налоги указанный разрыв значительно сокращается: доходы в регионах с большей способностью собирать налоги в этом случае грубо в два раза превышают уровень доходов в регионах с меньшей способностью собирать налоги.

Сравнение уровня доходов штата или местных административных единиц с объемом трансфертных платежей от федерального правительства показывает, что федеральные гранты (субсидии) играют всего лишь небольшую роль в финансовом положении нижестоящих уровней власти. Как следствие, малозначителен вклад этих грантов в большее уравнивание распределяемых финансовых средств. В то же самое время они фактически не соответствуют уровню регионального распределения дохода, хотя подушные платежи значительно разнятся в разных штатах. Обычно штаты с самыми низкими доходами от налогов и получают наименьшие субсидии (гранты) от федерального правительства, а богатые от налоговых поступлений штаты получают наибольшие субсидии от правительства США. Очевидно, это результат системы долевого балансирования фондов, в соответствии с которой штаты и местные административные единицы должны покрывать средства федеральных грантов, которые они получают, в соотношении доллар к доллару. Но нет никаких федеральных денег, специально выделяемых для компенсации расходов регионов, являющихся экономически слабыми и поэтому неспособными приносить большие доходы за счет собираемых налогов. Тем самым мало чего дает вертикальная финансовая стабилизация в отношениях между федеральным и нижестоящими органами власти. И совсем ничего не дает горизонтальная стабилизация отношений между штатами. С другой стороны, на уровне местных органов власти существует некоторое долевое распределение доходов, хотя и в весьма ограниченных размерах.

В отличие от Германии, к примеру, в США не осуществляют никакого урегулирования тех значительных различий, которые разнят штаты и местные органы власти с учетом их способностей собирать налоги. Следовательно, также значительны различия с учетом способностей расходовать средства. Штаты с низким подушным доходом также дают мало доходов от сбора налогов, в то время как штаты с высоким уровнем доходов легко загребают более значительные суммы доходов. Региональная распределенность способностей собирать налоги также определяет региональную распределенность расходов. Штаты с высоким уровнем доходов тратят на душу населения значительно больше средств, чем штаты, являющиеся экономически и финансово слабыми. Около трети расходов штатов и местных органов власти приходится на образование. Уровень подушных расходов зависит от финансового статуса региона: при сопоставлении видно, что более богатые штаты тратят больше средств на образование, чем бедные штаты. Однако в данном случае важно учитывать то значительное неравенство в вводимых затратах. Так, зарплата учителей варьируется вместе с различиями в уровнях совокупного дохода. Удивительно слабо стыкуются экономический потенциал и социальная защищенность. Много тратят штаты с более высокими доходами в северо-восточных и среднеатлантическом регионах (например, некоторые штаты Новой Англии, а также штат Нью-Йорк). Более высокая стоимость жизни в этих штатах играет небольшую роль в этом случае, в то время как более важными являются два других фактора. Первый – то, что эти штаты могут обеспечивать более высокие уровни социальной защищенности. Второй - средний уровень доходов там выше, но такова и нищета в них. То есть, это означает, что там доходы более неравные, чем в других регионах.[[25]](#footnote-25)

Таким образом, можно сделать вывод, что в США нет системы горизонтального долевого распределения доходов. Вместе с тем вертикальные трансфертные платежи не обеспечивают сколько-нибудь заметной финансовой стабилизации по горизонтали. Большинство федеральных грантов (субсидий) нижестоящим уровням власти зависит от параллельного финансирования штатными и местными органами (долевое покрытие затраченных средств). Это содействует росту финансовых ресурсов более богатых штатов, но ничего не дает для более равномерного распределения ресурсов. Правительственная политика не имеет целью установление “однообразных условий жизни”.

В Германии разграничение предметов ведения и компетенции между федеральным, земельными (Bundeslander) и местными органами власти осуществляется на принципе выделения субсидий. Данный принцип означает, что федеральный уровень вправе осуществлять только те задания, которые подлежат единообразному урегулированию из-за их всеобщей значимости. В соответствии с этим принципом земли и местные власти призваны сами решать свои структурные проблемы. Земли и местные власти лучше знают не только местные сильные и слабые стороны, но и политически ответственны за региональное и местное развитие. В соответствии с Основным Законом (Конституцией Германии) федеральное правительство и земли не зависимы друг от друга в вопросах управления своими бюджетами. Федеральное правительство и земельные правительства составляют раздельные бюджеты, и каждый отвечает за исполнение своих собственных бюджетных планов. Но разные формы разделения доходов в Германии предоставляют экономически и финансово слабым регионам финансовые средства для осуществления задач своей политики.

Финансовое положение земель значительно варьируется, поскольку меняется их экономическая структура и темпы развития. Поэтому экономически и финансово более сильные земли вроде Баден-Вюртемберга, Баварии и Гессе имеют в своем распоряжении значительные финансовые ресурсы, в то время как экономически и финансово более слабые земли, особенно восточногерманские, не располагают таковыми. Это неравенство смягчает региональное распределение общих налогов. Несмотря на данное обстоятельство, поступления в финансово более слабых землях не настолько значительны, чтобы они могли обеспечивать диапазон общественных услуг аналогично тем, что оказываются в экономически и финансово более сильных землях.

В соответствии с Конституцией фискальная политика Германии призвана создать и поддерживать единообразные условия жизни по всей стране. Поэтому был установлен общенациональный режим горизонтальной бюджетной стабилизации. Эта стабилизационная система зиждется на определении для каждой земли размера собираемых налогов, который соответствует критерию выравнивания финансов для данной земли.

Налогоспособность земли (определяемая землей и местным подушным налоговым поступлением) приводится в соответствие со средней налогоспособностью по всем землям вместе взятым. Слабым землям гарантируются 95% средней налогоспособности всех земель. Отчисляемые сильными землями платежи формируются за счет их налоговых поступлений, включая НДС. Как отмечалось выше, 75% земельной доли НДС распределяется по отдельным землям на подушной основе. Оставшиеся 25% переуступаются (распределяются) тем землям, где поступления от прямых земельных налогов в расчете на душу населения, а также от подоходного налога и налога на доходы корпораций, ниже среднеземельного уровня. Платежи осуществляются теми землями, чья налогоспособность превышает средний уровень (100%). Трансферты из богатых земель дифференцируются в прогрессивной пропорции. Иными словами, трансфертные квоты возрастают по мере роста налогоспособности той или иной земли. Если эта налогоспособность составляет 100% - 110% к среднему уровню, то устанавливается маргинальная норма в 66,6%. Если налогоспособность превышает 110% к среднему уровню, то маргинальная норма составляет 80%.

Но, несмотря на данную систему финансового выравнивания возможностей, некоторые земли продолжают оставаться “слабыми”. Они получают дополнительные субсидии (гранты) от федерального уровня, чтобы прорваться, по крайней мере, до 99,5% от среднеземельного уровня налогоспособности. Кроме того, федеральное правительство предоставляет гранты под специальные нужды вроде платежей, которые помогают землям оплатить свои повышенные “затраты на руководство политическими действиями ” или расходы, связанные с бременем процесса воссоединения Германии. В результате этого перераспределения среди земель большинство бывших слабых земель обеспечено лучше, чем бывшие сильные земли. В общем свыше 80 миллиардов немецких марок или почти 21,5% ВВП (и почти 5% всех государственных расходов) перераспределены между федеральным и земельными уровнями или между богатыми и бедными землями:

* около 13 миллиардов немецких марок перераспределено отчислением остающихся 25% доли НДС финансово слабым землям;
* около 12 миллиардов немецких марок перераспределены через горизонтальную систему выравнивания;
* более 31 миллиарда немецких марок выделено в качестве дополнительных федеральных субсидий (грантов) и особых субсидий новым землям;
* около 25 миллиардов немецких марок выделено на общие задачи (программы).

Значительный объем финансового выравнивания и федеральной поддержки позволяет новым землям оказывать больше общественно полезных услуг, чем в старых землях. Это является политически предпочтительным, поскольку политики практически стремились выделить больше средств на общественные расходы в Восточной Германии. Считалось необходимым выделение этих крупных средств с тем, чтобы новые земли могли выйти на достаточный уровень развития социальной инфраструктуры, удовлетворять возрастающие общественные потребности, оплачивать возросшие административные расходы. Дело в том, что новым землям и местным правительствам пришлось унаследовать почти весь административный аппарат бывшей ГДР. Ясно, что потребуются время и огромные деньги для адаптации прежних структур Восточной Германии под новый разворот событий.

В целом схема горизонтального выравнивания обеспечивает весьма высокий уровень уравненных расходов, как в Западной, так и в Восточной Германии.

Между земельными и местными правительствами также осуществляются меры по вертикальному выравниванию финансовых возможностей. Для местных правительств поступления от налогов и иных источников не достаточны, чтобы в полной мере осуществлять ряд программ. Поэтому они находятся в зависимости от субсидий остальных земель. Некоторые субсидии выделяются под конкретные цели, а некоторыми можно свободно распоряжаться. Подобная схема выравнивания бюджетно-налоговых ресурсов на местном уровне имеет целью сократить неравенство общин внутри каждой земли, поскольку у одних большие налоговые поступления, а у других – небольшие.

Важно знать, что расчет финансовых потребностей местных правительств производится с учетом численности населения: на каждого жителя выделяется больше финансовых средств в городах с большей численностью населения. Преобладает мотивация, что финансовые потребности очень крупных областей возрастают сообразно степени агломерации населенных пунктов. Кроме того, размеры субсидий местным правительствам также зависят от объемов налоговых поступлений в землях. Местные доли от земельных налоговых поступлений варьируются по разным землям. В среднем эта доля равняется 25% в Западной Германии и 30% - в Восточной Германии.

Для германской системы межправительственных бюджетно-налоговых отношений отличительной чертой является все возрастающая тенденция к единообразному распределению ресурсов между землями. Система единогласного принятия решений позволила осуществлять крупные трансферты в нуждающиеся земли Восточной Германии без сокращения абсолютного уровня средств, получаемых землями в Западной Германии. Требование, чтобы решения принимались на широкой основе единогласия, очевидно, содействовало принятию решений таким образом, что стало преобладающей тенденцией избежание противоречий между федеральным уровнем и всеми землями вместе взятыми, а также между отдельными землями. Это означает нежелание выделять средства выборочно в смысле приоритетов или поздней очередности (противоположной приоритету).

В принципе германская система бюджетного федерализма создала высокую степень однородности региональных общественно полезных услуг. Это оказалось приемлемым фактором с учетом тенденций регионального развития, поскольку решение создать германский кредитно-денежный союз одновременно исходило из необходимости осуществления массивных трансфертных перечислений из Западной Германии в Восточную Германию. Эти платежи позволили Восточной Германии расширить и осовременить свою социальную структуру, продвинуть вперед предпринимательство, стабилизировать общественную жизнь. С другой стороны, западногерманские земли значительно выиграли от воссоединения, не понесли никаких финансовых убытков от осуществления реформы системы кредитно-денежного выравнивания возможностей 1995 г.

Если в Германии на земли и местные общины приходится свыше 40% всех общественных расходов, то в Канаде аналогичная доля немногим меньше двух третей, Особенно заметно различие в сфере правительственного потребления. Если в Канаде на провинциальное и местное правительства приходится 15%, то на долю земель и местных общин в Германии приходится только 19%. В Канаде бюджеты нижестоящих правительств также обременены более высокими процентными выплатами. Но при существующей в Канаде федеральной системе управления трансфертные перечисления от центрального правительства провинциям не подрывают относительно сильные позиции последних, поскольку размеры этих трансфертов меньше, чем в Германии. Однако более важны трансферты от провинций местным уровням, что свидетельствует об ограниченности рамок локальной юрисдикции в Канаде. Из-за трансфертных перечислений от центрального уровня нет четкой границы предметов ведения между национальным правительством и провинциями в области здравоохранения и общественных услуг, а также в некоторых сферах системы образования. Субсидии от центрального правительства в эти области не обязательно означают, что оно обладает законодательным правом в этих областях. Таким образом, центральное правительство первоначально хотело, чтобы провинции участвовали в осуществлении его планов по созданию основ системы пенсионного обеспечения по старости, а также обязательного здравоохранения. Однако некоторые провинции отказались принимать участие, и национальному правительству пришлось, в конце концов, взвалить на свои плечи ответственность за их осуществление в одностороннем порядке.

Субсидии (гранты) от центрального правительства провинциям являются либо всеобщими, либо предназначаются для конкретных целей. Трансферты, предназначающиеся для укрепления финансовых ресурсов бюджетною слабых провинций, так называемые “платежи по выравниванию возможностей”, выступают в качестве всеобщих, то есть неконкретизированных по целям субсидий. В отличие от них перечисления на здравоохранение и социальные услуги являются конкретизированными субсидиями. Некоторые из них исходят из единых размеров средств в расчете на душу населения, причем половину расходов берут на себя провинции.[[26]](#footnote-26)

Платежи по выравниванию финансовых возможностей поступают в семь провинций, которых причисляют к категории “неимущих”, это: Ньюфаундленд, Остров принца Эдварда, Нова Скотия, Нью-Брунсвик, Квебек, Манитоба и Саскачеван. Критерием положенности служит степень отставания финансовых ресурсов провинций от средненационального расчетного уровня. В отличие от германской системы горизонтального долевого распределения доходов, финансовые ресурсы бюджетно сильных провинций непосредственно не страдают, поскольку национальное правительство выплачивает компенсационные суммы. Конечно, выравнивание возможностей происходит косвенным образом, поскольку национальное правительство берет нужные средства из “своих” доходов в богатых провинциях. Однако степень выравнивания финансовых возможностей намного меньше по сравнению с Германией.

Как и в США, в Канаде, по сравнению с Германией, поступления от налогов распределяются весьма неравномерно. Это касается всех видов налогов. В случае личного подоходного налога, дающего большую часть доходов, Квебек, где он составляет 1925 долларов, получает самую крупную сумму в расчете на душу населения в то время, как Новая Скотия, где он составляет 994 доллара, находится на последнем месте. Иными словами, доходы Квебека почти в два раза больше, чем в Новой Скотии. Разница еще более значительна в случае с провинциальным налогом на доходы корпораций, а также имущественными налогами. В Ньюфаундленде провинциальный налог на доходы корпораций составил всего 88 долларов на душу населения, в то время как в Британской Колумбии – 382 доллара. По провинциям также весьма неравномерно распределены поступления от акцизных налогов: всего 318 долларов на душу населения в Альберте, в то время как на Острове принца Эдварда – 1320 долларов.

Уровень провинциального дохода на человека, исключая субсидии (гранты) от центрального правительства, относительно прочно соотносится с региональной экономической мощью. В экономически сильных провинциях Альберта, Британской Колумбии и Саскачевана отмечен самый высокий уровень доходов в расчете на человека. В этом плане исключением является Онтарио, где зафиксирован самый низкий уровень доходов в расчете на человека. Одновременно низкий уровень доходов в расчете на человека также зафиксирован в экономически слабых провинциях Ньюфаундленд, Нова Скотия и Остров принца Эдварда. Однако их низкий уровень доходов достаточно компенсируется за счет субсидий от центрального правительства. В итоге экономически слабые провинции, в конце концов, довольствуются аналогично высоким уровнем доходов в расчете на человека, как и в экономически сильных провинциях, а это позволяет им сохранять соответствующий уровень расходов.

На местном уровне также зафиксированы весьма значительные различия в доходах и расходах. Здесь также в определенной степени уровни доходов соотносятся с экономической мощью, несмотря на различия, существующие между провинциями в предметах ведения и финансовых ресурсах. Поскольку слабые в финансовом отношении местные общины также получают определенные трансферты от соответствующих провинций, то для предоставления субсидий местным правительствам приходится формировать собственные фонды для выравнивания финансовых возможностей.

Канадский федерализм содержит в себе и германские и американские элементы. Аналогично штатам своего южного соседа канадские провинции пользуются довольно значительной степенью самостоятельности в налоговой политике. В то же самое время важную роль играет принцип распределительной справедливости, хотя и нет системы горизонтального долевого распределения доходов. Но для этой цели центральное правительство использует фонд выплат для выравнивания возможностей. Однако объемы эти выплат не так значительны как при германской системе долевого распределения доходов. Вместе с тем недавно центральное правительство сократило размеры своих субсидий для провинций, в результате чего значительно осложнились финансовые проблемы в провинциях. В свою очередь провинции решили переложить возросшее финансовое бремя на локальный уровень.[[27]](#footnote-27)

В **Швейцарии** законодательно закреплены три территориальных уровня с выделенными им расходами. В федеральный бюджет идет около 30% всех налоговых поступлений (косвенные налоги), в кантоны и общины - 70% (прямые налоги). Для выравнивания уровней развития территорий налоговые поступления перераспределяются по единой методике. В дополнение к собственным налоговым источникам кантоны получают субсидии (гранты) от федерального правительства. Одной, но не единственной, целью предоставления этих субсидий является выравнивание сумм региональных поступлений в связи с различиями в региональном налоговом потенциале. Это позволяет бедным кантонам предлагать общественные услуги без ущерба интересам налогоплательщиков, как и повсюду. Выравнивание происходит по ряду направлений. Во-первых, кантонам компенсируют расходы на горючее за счет таможенных сборов. Компенсации касаются кантональных затрат на строительство и ремонт государственных дорог. Во-вторых, конфедерация делится своими поступлениями за счет федеральных налогов на доходы и прибыль, налогов на дивиденды акционеров и за освобождение от обязательной воинской службы в кантонах. Эти долевые суммы распределяются по разным принципам, причем только частично учитывается сама цель выравнивания кантональных финансовых возможностей (ресурсов). Строго говоря, выравнивание достигается не только за счет вертикальных перечислений от центра в кантоны, и поэтому можно было бы выработать определенную схему горизонтального выравнивания возможностей в соответствии с инструкциями о распределении региональных долей между кантонами. В-третьих, конфедерация перечисляет условные вспомогательные субсидии в кантоны. Эти субсидии распределяются по-разному между регионами. Для каждого региона существует базовая субсидия, размер которой определяется с учетом процентного отчисления от федерального вклада в кантональные затраты на конкретные цели. Основные вклады дифференцируются по целям. В 1996 г. минимальный размер колебался в пределах от 10% (охрана памятников и родины) до 60% (охрана садов, парков, ландшафта, природы). Максимальные размеры составили 35% -75% соответственно. Для некоторых прочих целей максимальные размеры федеральных вкладов были побольше (к примеру, 80% на содержание дорог в гористой местности). Кроме того, конфедерация предоставляет определенные надбавки к основным финансовым вкладам, называемые бонусы к финансовым ресурсам и составившие в 1996 г. в среднем до 65% от общей суммы субсидий на специальные цели. Эти бонусы заметно отличаются в зависимости от финансового потенциала регионов. В 1996 г. пять самых богатых регионов (Цюг, Цюрих, Женева, центр Базель и регион Базель) получили дополнительные суммы в качестве компенсаций затрат только на региональную транспортную систему. И, наоборот, для финансово слабых регионов (Юра, Валес, Аппенцель-на-Руре, Обвальден) бонусы составляют 50-60% от общей суммы субсидий. Хотя и последняя, но не менее важная – это обязанность кантонов делать отчисления на развитие федеральных общественных (государственных) учреждений, которые варьируются в зависимости от их финансового потенциала. В результате, система выравнивания финансовых ресурсов имеет весьма сложный характер.

Однако степень выравнивания финансовых возможностей довольно ограничена. Региональные различия значительны, поскольку они оцениваются исходя из финансового потенциала кантонов. Если в богатейшем кантоне Цюг величина стоимости финансового потенциала в 1996 г. составляла 228 пунктов (значительно больше среднего уровня), то в одном из слабых кантонов – Юре она составляла 30. Различия сохраняются значительными даже несмотря на помощь в виде федеральных субсидий под финансовое выравнивание возможностей. Исходя из существующей системы, которую намереваются реформировать, финансовый потенциал после перераспределения оценивается немногим менее 200 пунктов для кантонов верхнего ряда и около 60 для кантонов нижнего ряда. Благодаря выравниванию возможностей величина стандартного отклонения от невзвешенного показателя финансового потенциала в расчете на кантон, которая изначально грубо составляла 44 пункта, была сокращена почти на одну четверть – до 33. Если сравнить с германскими показателями, то различия в изначальном финансовом потенциале значительны, а выравнивание финансовых возможностей не столь масштабно. Прошло время, но в положении дел не произошли сколько-нибудь существенные перемены. В 1993-1996 гг., отрезок времени с достаточным набором сопоставимых данных по финансовому потенциалу, разброс потенциалов и оценки занимаемого места отдельных кантонов не претерпели сколько-нибудь существенных перемен. Только кантоны Люцерн и Юри заметно улучшили свои дела.

В **Индии** наряду с предоставлением помощи регионам на основе единых подходов практикуется разовая поддержка регионов. Тем штатам, бюджеты которых сводятся с дефицитом, выделяются субсидии и трансферты.

Несмотря на ряд различий в системах бюджетного федерализма западных стран, рассмотренных выше, в них существуют общие черты, которые содержат в себе некоторые уроки, полезные для дальнейшего развития бюджетно-налоговых отношений между центром и регионами в Российской Федерации:

- Предметы ведения и компетенция должны быть разграничены таким образом, чтобы они не перекрещивались друг с другом на разных уровнях власти. Власти данного уровня, отвечающие за конкретные программы, также должны обеспечивать адекватные (соответствующие) финансовые ресурсы. Если власти нижестоящего уровня выполняют определенные задания по поручению вышестоящих властей, то им должны быть выделены необходимые средства для осуществления этого задания (плана) с учетом объема работ и затрат.

- До минимума следует сократить взаимную ответственность по предметам ведения и компетенцию, по финансовым операциям. Очевидно, что со временем возникла паутинообразная система взаимоотношений. В результате, различные уровни власти стремятся повлиять на принятие решений друг друга, согласовать свои шаги, что оборачивается громоздкостью администрирования и политикой препирательства. То есть, необходимо разъединить, распутать политические и административные отношения для того, чтобы установить новые, четкие границы власти и финансовой компетенции.

- Право налогообложения и осуществления налоговой политики призвано дать возможность различным уровням власти извлекать свою справедливую долю прибыли (доходов) от экономического развития. Одновременно они должны иметь возможности создавать стимулы для компаний и людей таким образом, чтобы они были заинтересованы располагать свои предприятия на территории юрисдикции этих властей. С одной стороны, это обстоятельство требует, чтобы власти всех уровней могли соответственно использовать источники налоговых поступлений. С другой, отдельные органы власти должны обладать правом самим определять объемы бремени, которые они хотели бы возложить на налогоплательщиков в пределах своей юрисдикции. Однако для улучшения прозрачности и тем самым развития условий справедливой конкуренции следует принять федеральный закон, адекватно учитывающий региональные интересы и закладывающий фундамент максимально однообразного налогообложения по всей Федерации. Затем можно ввести систему региональной дифференциации посредством определения различных налоговых ставок по регионам соответственно.

- Необходимо иметь в виду, что концепция предоставления всем уровням власти доступа к однообразным источникам поступлений также является аргументом в пользу введения совместных, общих налогов. Они являются наилучшим средством недопущения зависимости конкретных уровней от только одних потоков поступлений, ибо эти потоки весьма неравномерны на протяжении предпринимательского цикла работы. Также они не должны зависеть от источников, сборы от которых не соответствуют темпам (уровню) экономического развития, либо от высыхающих источников, поскольку данный налог используется для достижения конкретных целей экономической политики. Возможны региональные вариации налогового бремени посредством варьирования процентной доли общих налогов соответственно для конкретного органа власти. У общих налогов есть еще одно преимущество, которое не следует легкомысленно отметать в сторону, - это то обстоятельство, факт, что они помогают избежать конфликтов властей из-за интересов в части развития и использования источников поступлений.

- Соображения эффективности требуют однообразного распоряжения налогами во всей Федерации. Для этого должно быть взаимное доверие в деле распределения поступлений и одновременно действовать механизм сдержек и контроля. Особо важно, чтобы налоговые власти были видимыми и активными на местном уровне. Вот почему власти регионального уровня должны отвечать за сбор налогов. В свою очередь центральное правительство должно надзирать за деятельностью региональных ведомств, чтобы обеспечивать надлежащий контроль.

- Региональная налогоспособность значительно отличается в разных странах. Многие федеральные системы используют определенные формы долевого раздела поступлений, чтобы содействовать справедливой конкуренции между местными уровнями власти. Другая причина состоит в необходимости содействовать деятельности правительственных ведомств (агентств) в деле создания предприятий предпринимателей, а также физических лиц, предоставляющих адекватные, общественно полезные услуги. Подобные схемы, как правило, содержат в себе как горизонтальные, так и вертикальные элементы. Трансфертные перечисления должны быть преимущественно общего назначения, нежели конкретного. Таким образом, получатель сможет осуществлять свои программы (задачи) самостоятельно.

**Глава 2.**

**2.1 Методика определения финансовой помощи регионам (алгоритмы расчетов).**

Методика расчета трансфертов - неотъемлемая часть федерального бюджета.

Трансферты направляются на социальные нужды, в основном на оплату труда работников бюджетной сферы в относительно бедных регионах. Их непосредственная цель - сглаживание региональной дифференциации в социальной сфере.

Трансферты - основной механизм прямой финансовой поддержки регионов из федерального бюджета. Это придает им огромное политическое значение и делает методику их распределения ключевым инструментом сдерживания центробежных тенденций. Сохранение территориальной целостности России во многом зависит от эффективности и адекватности этой методики.

  Через Федеральный фонд финансовой поддержки регионов проходит примерно 16,5% всех финансовых ресурсов, перераспределяемых между уровнями бюджетной системы. До принятия "Концепции реформирования межбюджетных отношений" его средства распределялись между субъектами РФ не абсолютными суммами, а долями от всех средств, включенных в ФФПР. Только ленивый не критиковал этот способ дотирования регионов. Попытки переработать методику распределения ФФПР в 1996-1997 гг. закончились провалом. Новые методики были настолько запутаны и оторваны от жизни, что в качестве базового варианта при согласительных процедурах в Государственной Думе использовались пропорции распределения, разработанные еще в 1995 г. В результате размеры финансовой поддержки определялись не столько экономическими, сколько политическими соображениями.

Согласно Концепции в 1998-2001 гг. предстоит перейти к нормативной оценке бюджетных потребностей органов власти и управления разных уровней, соответствующих их расходным полномочиям и ответственности. В 1998 г. разработаны нормативы финансирования расходов на ЖКХ, начальное и общее среднее образование, здравоохранение, государственное управление, выплату пособий семьям, имеющим детей. В 1999 г. должны быть разработаны и утверждены нормативы затрат на финансирование общественного транспорта, правоохранительной деятельности, культуры и другие, необходимые для определения обоснованных бюджетных потребностей субъектов Федерации. С 2000 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации будут полностью оцениваться на нормативной основе. Субъектам рекомендовано не позднее 2001 г. перейти на нормативную оценку потребностей бюджетов муниципальных образований.

Общий объем средств ФФПР будет определяться по утверждаемому законодательством на срок не менее 3 лет нормативу отчислений от налоговых поступлений в федеральный бюджет (за исключением ввозных пошлин) исходя из его возможностей. Часть средств ФФПР может выделяться для дополнительной поддержки высокодотационных регионов на основе единой методики формирования и распределения соответствующих средств федерального бюджета.

В Концепции предложена такая схема расчета трансфертов ФФПР.

***Первый этап - определяется душевой доход (собственные доходы и отчисления от регулирующих доходных источников), т.е. доходы консолидированного бюджета на душу населения субъекта РФ*** (по состоянию на 1 января 1998 г.). При расчете трансфертов на 1999 г. за базу дохода региона принимаются согласованные с субъектом РФ показатели, исчисленные исходя из отчетных данных за 1997 г., скорректированные по условиям 1999 г. (изменение налогового и бюджетного законодательства). В дальнейшем при расчетах финансовой помощи субъекту Федерации будут учитываться оценки налогового потенциала территории и уровня его использования. Предстоит разработать методику составления финансовых балансов субъектов Федерации и методику оценки нормативной налогооблагаемой базы (валовых налоговых ресурсов) территорий, а также усовершенствовать методику и порядок расчета валового регионального продукта по субъектам.

***Второй этап - определяется индекс бюджетных расходов отдельных регионов или их групп*** по единой методике (формуле) на основе объективных параметров, позволяющих привести удельные доходы бюджетов субъектов к сопоставимым условиям (прожиточный минимум, бюджетная обеспеченность, соотношение расчетных доходов и расходов и т.д.). После утверждения правительством комплекса бюджетных нормативов для оценки расходных полномочий субъектов Федерации по основным отраслям финансирования расчет индексов бюджетных расходов будет основываться на интегрированном учете этих нормативов.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | ***Индекс бюджетных расходов*** - отношение обоснованной (нормативной) бюджетной потребности региона (в расчете на душу населения) к средней (минимальной) обоснованной потребности по всем субъектам Федерации. Этот индекс показывает, насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном регионе по сравнению со средними или минимальными по России затратами для обеспечения сопоставимого уровня финансирования основных бюджетных расходов.  ***Бюджетные нормативы*** будут базироваться на минимальных государственных стандартах и социальных нормативах с учетом реальных возможностей консолидированного бюджета РФ по их финансированию в данном финансовом году. Нормативы будут дифференцироваться по регионам по единой методике с учетом объективно обусловленных географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей. Бюджетные нормативы будут использоваться только для расчетов финансовой помощи регионам и не должны предопределять уровень и структуру бюджетных расходов субъектов Федерации. |  |  |

***Третий этап - для каждого субъекта рассчитывается приведенный душевой бюджетный доход***. Фактический душевой доход по субъекту РФ в базовом году, скорректированный с учетом условий планируемого года, делится на индекс бюджетных расходов по группе регионов, в которую входит данный субъект.

***Четвертый этап - рассчитываются доли регионов в ФФПР и трансферты*** на основе сопоставления среднедушевых налоговых доходов субъектов Федерации, скорректированных с учетом объективно сложившегося уровня удорожания бюджетных расходов. Расчетные трансферты должны обеспечивать для всех дотационных регионов одинаковое значение скорректированных душевых налоговых доходов. Уровень налоговых доходов субъектов, до которого будет проводиться выравнивание, должен устанавливаться исходя из возможностей федерального бюджета и планируемого объема ФФПР, т.е. трансферты распределяются так, чтобы довести приведенный бюджетный доход на душу населения регионов до максимально возможного при проектируемом объеме ФФПР уровня. На получение трансфертов могут рассчитывать субъекты РФ, среднедушевые налоговые доходы которых не достигают установленного минимального уровня, доля которых в ФФПР, определенная в результате расчетов, оказывается больше нуля.

Расчеты проводятся следующим образом. Сначала среди всех регионов выбирается тот, у которого минимальный приведенный душевой доход, и регион, следующий за ним по этому показателю. Затем определяется сумма недостающих бюджету первого региона средств для доведения его приведенного душевого бюджетного дохода до уровня следующего за ним региона. Эта сумма умножается на индекс бюджетных расходов, рассчитанный ранее для первого региона, и на численность населения этого региона. Полученная величина вычитается из проектируемого объема ФФПР. Таким образом после первой итерации для региона с минимальным приведенным душевым доходом определяется часть трансферта, с учетом которой этот показатель повышается до соответствующего показателя второго региона. В дальнейшем происходит выравнивание по тому же принципу. На каждой итерации добавляется один регион. ФФПР распределяется до тех пор, пока весь не будет исчерпан. Далее определяются доли регионов в ФФПР, которые подлежат утверждению в законе "О федеральном бюджете". Доля региона рассчитывается как отношение финансовой помощи, определенной в результате расчетов, ко всему проектируемому ФФПР.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | Принимая во внимание трудности с определением налогового потенциала территорий, некоторые специалисты предлагают первоначально воспользоваться уже апробированным в других странах показателем ***валового регионального продукта*** (объем созданных на территории товаров и услуг). Показатели объема ВРП и его величины в расчете на одного жителя региона характеризуют роль данного региона в ВВП России, а также уровень благосостояния его жителей. Госкомстат РФ стал публиковать данные о региональном внутреннем продукте. |  |  |

От положений Концепции перейдем к перспективам их реализации.

Принятый Бюджетный кодекс содержит экономический механизм, который ставит финансовую помощь регионам в зависимость от показателей, заложенных в федеральном бюджете. Но аналитики обращают внимание на то, что хорошая идея плохо реализована. В частности, в соответствии с БК установлен максимально допустимый дефицит бюджета субъекта РФ на уровне 15% доходов без учета финансовой помощи - чтобы исключить безответственные заимствования регионов. Но, поскольку БК относит к понятию "финансовая помощь" финансирование расходов, передаваемых из бюджетов других уровней, получается, что регион, который будет нести переданные решением правительства дополнительные расходы, должен сократить дефицит своего бюджета пропорционально сумме полученной за них компенсации. Более того, на регион будут распространяться предусмотренные Бюджетным кодексом санкции - ограничения на предоставление гарантий, оплату труда госслужащих, выделение бюджетных кредитов и казначейское исполнение бюджетов.

Новая методика предлагает использовать индекс удорожания бюджетных расходов, который рассчитывается как отношение средневзвешенного прожиточного минимума по данной группе регионов к наименьшему значению средневзвешенного минимума среди всех групп. Некоторые специалисты сомневаются в корректности использования групповых показателей для оценки специфики отдельных регионов (как и в случае определения индивидуального состояния больного по средней температуре его соседей по палате). Видимо, осознавая это, авторы Концепции ввели норму, по которой проводится фактически "ручной" досчет по регионам Крайнего Севера. Однако при использовании прожиточного минимума невозможно отказаться от групповых показателей из-за несовершенства статистической отчетности (прожиточный минимум отдельно по автономным округам и автономным областям не рассчитывается).

Приводится и еще один аргумент против его использования: средства ФФПР выделяются для поддержки региональных бюджетов, а прожиточный минимум может быть удовлетворительным показателем только для расчета потребности в финансовой поддержке физических лиц. Разница принципиальна: для бюджетов особое значение имеет цена на топливно-энергетические ресурсы и транспортные услуги, длительность отопительного сезона, состояние социальной инфраструктуры и т.п. А прожиточный минимум определяется в первую очередь покупательной способностью населения и лишь косвенно зависит от цены на топливо и длительности отопительного сезона. На величине прожиточного минимума практически не отражается важнейший для бюджетов показатель - состояние социальной инфраструктуры.

Поэтому специалисты предлагают вместо прожиточного минимума рассчитывать бюджетную потребность по расходам на территории каждого субъекта РФ. Правда, при этом потребуется обосновывать перспективы развития региона с точки зрения Федерации в целом.

Далеко не все согласны и с тем, что Концепция рекомендует использовать ФФПР для выравнивания душевых бюджетных доходов субъектов Федерации, где они ниже уровня по относительно сравнимым регионам. Оппоненты ссылаются на то, что критерии классификации, которые становятся основой определения величины финансовой поддержки, не могут не быть субъективными. Однако такой подход противоречит здравому смыслу. Например, республики Тыва, Алтай и Хакасия относительно сравнимы, но выравнивание до среднего уровня по этой группе не позволит реализовать минимальные социальные стандарты на их территории.

Аналитики ссылаются на расчеты, которые показывают, что любые классификации (в том числе по уровню дефицита) непригодны для планирования финансовой поддержки, и в свою очередь предлагают использовать нормативы, выработанные для ЖКХ, здравоохранения и образования. Необходимо только рассчитать корректирующие коэффициенты, показывающие, насколько больше (меньше), чем в среднем по России, расходы каждого субъекта РФ на реализацию федеральных стандартов с учетом природно-географических и социально-экономических особенностей региона (отношение обоснованной потребности каждого региона по расходам на ЖКХ, образование и здравоохранение к среднероссийской). По их мнению, это повысит уровень достоверности расчетов, позволит лучше учитывать специфику регионов. [[28]](#footnote-28)

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2002 год создается и распределяется с целью выравнивания доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям, финансируемым из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Существующая методика исчисления трансфертов является предметом постоянных споров и обсуждений среди российских и зарубежных специалистов.

По мнению Михаила Делягина, директора Института проблем глобализации, методика разделения трансфертов не указывает их цель. Правительство выделяет средства, не фиксируя, зачем оно это делает и какую задачу хочет решить. Отсутствие цели исключает возможность выработки эффективной политики, неоправданно расширяет сферу исключительной компетенции чиновников (создавая питательную почву для бюрократического произвола) и исключает саму возможность оценки степени успешности трансфертной политики правительства.

Трансферты делятся на две части. Первая распределяется пропорционально прогнозируемому отставанию налогового потенциала регионов от среднего уровня России. При этом не учитывается потребность регионов в дополнительном финансировании для обеспечения минимально необходимых бюджетных расходов (хотя они и оцениваются в методике). Выравнивание по среднему по России уровню лишает механизм выдачи трансфертов социального и политического смысла.

Вторая часть трансферта направляется на преодоление бедности и распределяется так, чтобы вывести беднейшие регионы на максимальный и при этом одинаковый уровень бюджетной обеспеченности. Если б так делились все трансферты, логика была бы понятна, но 80% их суммы правительство намерено использовать по первой схеме.

  Методика направлена на снятие с правительства ответственности за состояние регионов и занижение помощи им без учета их реальной потребности (для роста первичного профицита федерального бюджета). Так, в трансферты, имеющие чисто социальную направленность, впервые включены расходы на северный завоз и компенсацию тарифов на электроэнергию удаленным регионам.

Кроме того, трансферт как вид выплат отличается нерегулярностью, что вызвано подчинением его динамики, а для отдельных регионов - и величины произволу чиновников. Так, в январе-октябре 1999 г. исполнение плана по перечислению трансфертов отклонялось от общероссийского уровня на 15 процентных пунктов и более в 36% регионах, получающих трансферты (в 27 из 75, без Чечни), причем 16 регионов отставали от среднероссийского темпа и лишь 11 опережали его.

Методика не способна обеспечить даже минимальной потребности регионов в бюджетном финансировании, рассчитанной в ней самой. Так, после распределения трансфертов 2000 г. в соответствии с установленными ей пропорциями бюджетная обеспеченность 59 регионов из 71 получателя трансфертов (без Чечни) составит менее 80% минимально необходимого уровня, в т.ч. 31 региона - менее 70%, а 25 регионов будут находиться на минимальном уровне 67,67%.

Это делает невозможным не только погашение долгов, но и текущие выплаты зарплат в бюджетной сфере и пособий, исключает возможность нормальной жизни в указанных регионах и содействует увековечиванию в России зон "застойной нищеты".Достижение минимальной бюджетной обеспеченности всеми регионами, если верить расчетам методики, требует роста финансовой помощи им на 60-70 млрд. руб., то есть более чем в 2 раза по сравнению с уровнем 2000 г.[[29]](#footnote-29)

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации - регионов (далее – ФФПР) на 2002 г. сформирован в размере 147 490 966,0 тыс. рублей, в том числе дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации – 135 927 966,0 тыс. рублей, субсидии на государственную поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства (далее - субсидии на закупку и доставку продукции в районы с ограниченными сроками завоза) – 8 963 000,0 тыс. рублей, субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области – 2 600 000,0 тыс. рублей

Средства ФФПР распределяются на основе сопоставления бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, измеренной величиной приведенных к сопоставимым условиям удельных (в расчете на душу населения) валовых налоговых ресурсов.

Валовые налоговые ресурсы субъекта Российской Федерации - основанная на объеме и структуре валового регионального продукта оценка потенциальных налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

Удельные валовые налоговые ресурсы рассчитываются по формуле:

ВНРi = a \* ИНПi,

где

a - прогнозируемый на 2002 год средний уровень налоговых доходов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения (6 788,3 руб. на чел.);

ИНПi - индекс налогового потенциала данного субъекта Российской Федерации.

Показатель удельных валовых налоговых ресурсов используется только для сопоставления бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в рамках настоящей методики и не является прогнозируемой (планируемой, рекомендуемой) оценкой налоговых доходов субъектов Российской Федерации в 2002 г. в расчете на душу населения или в абсолютном размере.

Индекс налогового потенциала - относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) количественная оценка возможностей экономики региона, с учетом ее уровня и структуры развития, генерировать налоговые доходы, поступающие в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации.

Для приведения удельных ВНР к сопоставимому виду их значение делится на индекс бюджетных расходов.

Индекс бюджетных расходов показывает, насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном субъекте Российской Федерации, с учетом объективных региональных факторов и условий, по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем для предоставления одного и того же объема бюджетных услуг.

Индекс бюджетных расходов и определяемые при его расчете условно-нормативные расходы используются только для сопоставления бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в рамках настоящей методики и не являются прогнозируемой (планируемой, рекомендуемой) оценкой расходов (финансовых обязательств) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2002 г.

Распределение средств ФФПР проводится по двум направлениям.

Первая часть средств ФФПР (80%) распределяется между субъектами Российской Федерации, для которых приведенные к сопоставимому виду удельные ВНР не превышают среднего по Российской Федерации показателя, пропорционально отклонению приведенных удельных ВНР от среднего по субъектам Российской Федерации уровня.

Вторая часть средств ФФПР (20%) распределяется таким образом, чтобы довести приведенные к сопоставимому виду удельные ВНР наименее обеспеченных регионов (после распределения первой части ФФПР) до одного и того же, максимально возможного при заданном объеме ФФПР уровня.

Первая часть средств ФФПР рассчитывается по формуле:

## T1 = w \* ФФПР \* Di / ∑Di,

где

w - доля первой части ФФПР в общем объеме ФФПР;

ФФПР - общий объем ФФПР;

Di - объем средств, необходимый для доведения приведенных удельных ВНР по данному субъекту Российской Федерации до среднего по Российской Федерации уровня (при условии, что Di >0);

∑Di - суммарный объем средств, необходимый для доведения приведенных удельных ВНР до среднего по Российской Федерации уровня (по субъектам Российской Федерации, для которых Di > 0).

Объем средств, необходимый для доведения приведенных удельных ВНР данного субъекта Российской Федерации до среднего по Российской Федерации уровня рассчитывается по формуле:

Di = a \* (1 - ИНПi / ИБРi)\* ИБРi \* Ni,

где

a – средний по субъектам Российской Федерации уровень налоговых доходов в расчете на душу населения, прогнозируемый на 2002 г. (6 788,3 руб. на чел.);

ИНПi – индекс налогового потенциала для данного субъекта Российской Федерации;

ИБРi – индекс бюджетных расходов для данного субъекта Российской Федерации;

Ni – численность населения данного субъекта Российской Федерации (без ЗАТО и г. Сочи);

Вторая часть ФФПР рассчитывается по формуле:

T2 = [х - (a\*ИНПi + t1)/ИБРi]\* ИБРi \* Ni,

где

x – максимальный уровень, до которого может быть проведено повышение удельных приведенных ВНР (5 534,2 руб. на чел.);

a – средний по субъектам Российской Федерации уровень налоговых доходов на душу населения, прогнозируемый на 2002 г. (6 788,3 руб. на чел.);

t1– первая часть средств ФФПР данному субъекту Российской Федерации в расчете на душу населения;

ИНПi – индекс налогового потенциала для данного субъекта Российской Федерации;

ИБРi – индекс бюджетных расходов для данного субъекта Российской Федерации;

Ni – численность населения данного субъекта Российской Федерации (без ЗАТО и г. Сочи).

Итоговый объем средств ФФПР субъекту Российской Федерации определяется суммированием первой и второй частей.

В составе средств ФФПР выделяются субсидии на государственную финансовую поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства и субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области. [[30]](#footnote-30)

По мнению многих специалистов, официальная трансфертная методика требует коренного пересмотра. Надо взять за основной ориентир не используемые в ней средние величины, заведомо не имеющие экономического смысла, а минимально необходимые бюджетные расходы регионов, как это предусмотрено в Бюджетном кодексе.  
     Установить минимальный уровень бюджетной обеспеченности, который государство может и обязуется гарантировать всем регионам. Средства, оставшиеся в фонде финансовой поддержки регионов после обеспечения этого минимального гарантированного уровня, направить на достижение бюджетной обеспеченности, достаточной для самостоятельного развития регионов с наибольшей численностью населения.  
     Необходимо выделить высокодотационные регионы. Финансовая помощь им должна быть дополнена введением централизованного контроля за их бюджетом и всеми внебюджетными фондами со стороны Правительства, вплоть до установления внешнего финансового управления бюджетами высокодотационных регионов федеральным казначейством в лице его специального представителя - федерального казначея по такому-то субъекту Федерации. Подобный контроль должен сохраняться, пока оздоровление хозяйств регионов не повысит их бюджетную самообеспеченность до приемлемого уровня.  
     Естественный критерий отнесения региона к группе высокодотационных - степень недостаточности его собственных средств для обеспечения минимально необходимых расходов. Разумно постепенно повышать "порог высокой дотационности", стимулируя регионы к росту бюджетного самообеспечения, по следующим группам регионов с учетом технологической и политической сложности задачи.

     На деле регионов в каждой подгруппе будет меньше, так как их власти будут прилагать все усилия для оздоровления своих бюджетных систем, чтобы избежать внешнего бюджетного управления.  
     В перспективе необходимо обеспечить принцип "финансового федерализма": региональные власти должны гарантированно иметь средства для полного обеспечения минимально необходимых социальных стандартов. Только это позволит им стабилизировать ситуацию и от выживания (а в целом ряде регионов - вымирания) перейти к развитию. При определении необходимых сумм надо учитывать не только величину трансфертов, но и весь объем финансового взаимодействия между регионами и федеральным центром.   
     Средства федерального бюджета должны направляться регионам лишь при условии жесткого контроля Центра региональных бюджетов и внебюджетных фондов. На первом этапе возможно увеличение бюджетной обеспеченности до минимально необходимого уровня не всем; наименее обеспеченным регионам обеспеченность можно поднять в два этапа. Источником этих средств может быть закрытие значительной части федеральных программ, которые регулярно недофинансируются, а сама их целесообразность представляется недостаточно обоснованной. [[31]](#footnote-31)

**2.2 Исполнение законодательства в сфере расходования бюджетных средств.**

Политическая и административная организация бюджетного федерализма в России является уникальной смесью федеративной организации *де-юре* и элементов конфедерации *де-факто* в унитарном государстве. 89 “субъектов Российской Федерации” имеют очень разный административный и политический статус, что в большой мере обусловлено разницей в относительной степени автономии от центра и этническим составом населения. Эволюция правовой и институциональной базы со времени объявления независимости отражала политические компромиссы перед лицом сильной оппозиции со стороны регионов, о чем свидетельствует широкое распространение двухсторонних соглашений между центром и отдельными регионами вместо последовательного применения правил и принципов. В последние годы регионы также стали требовать повышения юридических и нормативных полномочий *де-факто*, в основном ввиду отсутствия эффективных федеральных инструментов, необходимых для контроля и регулирования региональных бюджетных отношений.

Хотя в Конституции 1993 года и в целом арсенале дополнительных законов и указов предусматривается обязательное по конституции взаимодействие между бюджетами различного уровня, существующее законодательство содержит множество не соответствующих и прямо противоречащих друг другу положений. Кроме того правила и процедуры по решению вопросов компетенции, например, в отношении разделения ответственности между центральными и региональными органами управления и законодательными органами, являются неоднозначными и часто противоречат другим законам. Частичное совпадение и плохое распределение ролей и ответственности, асимметричные бюджетные отношения и нечеткое разделение полномочий между бюджетами разных уровней создало путаницу в отношении функций и режимов взаимодействия разных уровней государственной власти, деформировало стимулы благоразумного бюджетного управления на субнациональных уровнях и содействовало отсутствию прозрачности. Помимо этого противоречия между разными законами часто разрешаются в особом порядке, причем решения по основополагающим положениям часто включаются в законы о годовых бюджетах, что привносит определенную меру непредсказуемости и нестабильности в систему межбюджетных отношений. Кроме того, бюджетные взаимоотношения между региональными и местными органами управления согласно тому, как они определены в текущем законодательстве, по-прежнему страдают от двусмысленностей и дают регионам существенную дискреционную власть над местными органами управления, подрывая тем самым местную автономию.

Отсутствие в законе формального распределения ответственности за расходы создавало проблемы в течение почти всего переходного периода. Бюджетные ассигнования вплоть до недавнего времени были продолжением ассигнований *де-факто* в бывшем СССР, когда произвольные изменения в ассигнования проводились через законы о годовых бюджетах. В первые годы переходного периода попытка передать ответственность за расходы, в частности по капитальным и социальным затратам, субнациональным бюджетам при отсутствии адекватного распределения доходов и недостаточно согласованных системах распределения налоговых доходов и безвозмездных перечислений создали серьезное давление на субнациональные бюджеты. Во многих случаях, несмотря на некоторые успехи в прояснении вопросов распределения расходов, по целому ряду параметров распределение ответственности за расходы не соответствует требованиям ясной, стабильной и прозрачной системы для проведения эффективной децентрализации.

Хотя фактическое распределение в широком плане следует международным нормам, которые предусматривают распределение национальных общественных благ и задач на центральном уровне, а региональных и местных общественных благ на их соответствующих уровнях (Таблица 1), отсутствие прозрачной и последовательной правовой базы оказало сильное отрицательное влияние на работу системы, а возникшие вследствие этого неясности в распределении подорвали подотчетность на разных уровнях государственного управления. Самый важный источник неоднозначности по-прежнему заключается в распределении ответственности по регулированию и нормированию. В частности, роль отраслевых министерств, а также центральных и федеральных ведомств не была должным образом прояснена или адаптирована к нуждам децентрализованной системы управления. Это привело к тому, что центральные ведомства продолжают регулировать и выпускать декларативные нормы, которые непосредственно влияют на положение с расходами субнациональных бюджетов. Нечеткое разделение ответственности за регулирование, финансирование и выполнение правил в случаях параллельной ответственности, в частности, за социальные расходы, и отсутствие эффективных институтов координации привели к широкому распространению непрофинансированных поручений, требований о расходах, которые перекладываются на субнациональные бюджеты при отсутствии адекватного федерального финансирования. Такие поручения без финансирования служили для того, чтобы ограничивать действительную бюджетную автономию субнациональных органов управления, и возлагали дополнительные требования на их и так урезанные бюджеты. В дополнение к этому субнациональные органы управления медленно освобождали свои бюджеты от вмешательства в частный рынок, предоставляя субсидии на жилье и коммунальные услуги, в том числе государственным коммунальным предприятиям, которые составляли большую долю их расходов. Проблема нечеткого распределения расходов была особенно острой на уровне региональных, местных бюджетов, причем региональные органы пользовались большой свободой действий в отношении ассигнований подчиненным им местным органам управления.[[32]](#footnote-32)

Величина ФФПР в 1994 г. определялась в размере 22% НДС (кроме НДС по импортным товарам), в 1995 г. - 27%, в 1996 г. законом "О федеральном бюджете" было установлено, что фонд формируется за счет 15% (с 1998 г. - 14%) налоговых поступлений в федеральный бюджет за исключением ввозных таможенных пошлин и подоходного налога с физических лиц (до 1997 г. 10% подоходного налога с физических лиц подлежало зачислению в федеральный бюджет).

Допустим, в федеральный бюджет поступило лишь 75% законодательно установленных средств, соответственно каждый субъект Федерации в лучшем случае получит 75% установленного ему уровня. Иными словами, факт законодательного внесения субъекта в число получателей средств ФФПР не означает, что он реально их получит. В 1994-1997 гг. доли субъектов Федерации в ФФПР регулярно не соблюдались. Поэтому руководители региональных финансовых органов вынуждены проводить в Москве даже больше времени, чем на местах, выбивая очередную порцию финансовой поддержки. Так обстоят дела с самой прозрачной частью межбюджетных отношений (ФФПР), еще хуже - со скрытыми от посторонних глаз взаимными расчетами, бюджетными ссудами (фактически превратившимися в дополнительные дотации), средствами внебюджетных фондов (которые формально не относятся к межбюджетным отношениям, но на практике используются для балансирования региональных бюджетов).

Не секрет, что решение многих финансовых вопросов больше зависит от текущего взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, чем от установленных законом правил. Скажем, высокая бюджетная обеспеченность Москвы, Самарской и Свердловской областей во многом обусловлена тем, что при командном перераспределении средств между регионами и благодаря близости их руководителей к "кормушке" туда десятилетиями направлялись крупные бюджетные капиталовложения в ущерб Читинской области, Алтайскому краю и другим территориям, у которых теперь низкая бюджетная обеспеченность.

При отсутствии стабильного правового поля в расходовании средств федерального бюджета распространенным способом "выбивания" финансовой поддержки стал политический шантаж в регионах (от забастовок и рельсовой войн до угроз прихода к власти лидеров-экстремистов). Федеральные органы власти засыпаны просьбами о дополнительной финансовой помощи и прогнозами катастрофических политических последствий в случае отказа. В результате принимаются опасные решения, удовлетворяющие экономически необоснованные требования, а реальные нужды регионов отодвигаются на второй план.

К сожалению, Концепция положение не улучшает. Поэтому появляются предложения создать систему безусловного исполнения федерального законодательства, поставить преграды нарушениям в сфере расходования средств федерального бюджета по отдельным направлениям. В частности, применительно к ФФПР, по мнению специалистов, целесообразно установить (указом Президента РФ или постановлением правительства) твердый порядок финансирования фонда в течение года. Он исключал бы финансирование одного региона за первое полугодие, скажем, на 90% запланированной на год суммы, а другого - лишь на 5%. Фактическое финансирование регионов на 20-е число месяца, следующего за отчетным, не должно быть выше или ниже среднероссийского исполнения ФФПР более чем на 5%. Предположим, ФФПР в среднем по России исполнен на 15%. Тогда каждый регион должен быть профинансирован минимум на 14,25% (на 5% меньше суммы, запланированной в федеральном бюджете) и максимум на 15,75%.

Необходимость введения 5-процентного ограничения обусловлена тем, что часть ФФПР финансируется путем повышения ставок перечисления НДС, собранного на данной территории, в бюджет субъекта Федерации. Иными словами, если единой для всех регионов ставкой расщепления НДС является деление его в пропорции: 25% - в региональный бюджет, 75% - в федеральный, то при исполнении ФФПР может быть решено, что в федеральный бюджет поступит 60% собранного налога, а дополнительные 15% будут направлены для финансирования ФФПР на территории. В процессе исполнения бюджета мгновенно отреагировать на изменение поступления НДС невозможно, поэтому требуется 5-процентный лаг для выделения средств ФФПР. С другой стороны, Минфин должен выполнить указанное требование лишь к 20-му числу месяца, следующего за отчетным, что даст ему достаточно времени для взаиморасчетов и иных операций по исполнению федерального бюджета.

Высказывается надежда, что такой подход поможет обеспечить верховенство закона в межбюджетных отношениях, без чего даже самая идеальная концепция реформирования межбюджетных отношений не приведет к положительным результатам.

Возможно, будет больше порядка и благодаря ***Бюджетному кодексу***, который принят 12 августа 1998 г. Согласно БК при недофинансировании бюджетополучатель или бюджетник может судиться с Минфином, а при наличии собственной задолженности по налогам требовать проведения взаимозачета. Таким образом, создаются нормальные условия для прекращения бесконечной дискуссии между Госналогслужбой и Минфином, с одной стороны, и РАО "ЕЭС", "Газпромом", с другой, о том, кто кому и сколько должен, кто первый должен заплатить. Благодаря жестким и понятным процедурам межбюджетных отношений и казначейскому исполнению бюджета не придется разводить руками в ответ на наболевший вопрос - где конкретно находятся бюджетные деньги, перечисленные из центра в регионы? Несомненное достоинство Бюджетного кодекса - детально прописанная процедура разработки (Минфин) и утверждения (Госдума) бюджета.

Но не стоит идеализировать документ. В одночасье он не решит ни бюджетные проблемы на федеральном уровне, ни финансовые проблемы в регионах, хотя и создаст общие для всех правила, блокируя ситуацию, когда одному региону достается 200% положенных федеральных дотаций, а другому - в 10 раз меньше. [[33]](#footnote-33)

С помощью четкой, последовательной и стабильной правовой и нормативной базы, которая позволяет более прозрачными и предсказуемыми методами распределить роли между органами управления различных уровней, можно добиться существенного повышения стимулов в целях обеспечения надежного бюджетного управления и ответственности. Для этого потребуется подготовить и внедрить целый комплекс новых законов (таких как Часть II Налогового кодекса), поправок к существующему законодательству, чтобы избавиться от несоответствий между главными бюджетными законами (Налоговым и Бюджетным кодексами и Законом о местном самоуправлении, Законом о финансовых основах местных бюджетов), а также улучшения законодательных принципов субрегионального заимствования. Разработка вспомогательных федеральных положений для региональных и местных органов управления в области бюджетной классификации, раскрытии информации, регистрации долговых обязательств и т.д. позволила бы добиться большего соответствия между стандартами в разных регионах. Кроме того, субнациональным органам управления необходимо принять региональные и местные законы и нормативы, которые будут соответствовать федеральным законам (например, в области распределения налоговых доходов и трансфертов муниципалитетам), благодаря которым повысится ответственность и прозрачность бюджетного процесса. В законах и правилах необходимо также прояснить ответственность внутри региональных и местных органов управления и законодательных органов за подготовку, утверждение, исполнение бюджетов и контроль за ними.[[34]](#footnote-34)

**Глава 3**

**3.1 Реформирование межбюджетных отношений.**

Налогово-бюджетные взаимоотношения между федеральными, региональными (субъекты Федерации) и местными органами власти и управления (межбюджетные отношения) являются одним из ключевых факторов экономического и политического развития России. Эффективная система межбюджетных отношений должна обеспечивать для региональных и местных властей стимулы повышать качество предоставляемых населению бюджетных услуг, ответственно управлять общественными финансами с учетом нужд и запросов местного населения, поддерживать экономическое развитие при оптимальном использовании налогового и ресурсного потенциала территорий. Одновременно она является важнейшей предпосылкой развития в России реального федерализма - территориальной формы демократии. Сложившаяся, во многом стихийно, к середине 1990-х годов система межбюджетных отношений не обеспечивала решения этих задач. Необходимость ее коренного реформирования и создания в России реального бюджетного федерализма неоднократно подчеркивалась на самом высоком политическом уровне, в решениях органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации.

Межбюджетные отношение нашли свое отражение и в Бюджетном кодексе РФ, принятом в 1998 году, где они определены, как отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Межбюджетные отношения, согласно Бюджетному кодексу, основываются на **принципах:**

* распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;
* разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;
* равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований;
* выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
* равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации.[[35]](#footnote-35)

Принятый в 1997 г. федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления" не оправдал возлагавшихся на него надежд. Взаимоотношения между региональными и местными бюджетами остаются неупорядоченными и непрозрачными при весьма низкой степени реальной финансовой самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления. В связи с этим Минфином России были подготовлен и разослан в федеральные министерства и в регионы проект Методических рекомендаций по регулированию межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации. После его доработки с участием заинтересованных министерств и ведомств, представителей региональных и местных финансовых органов, органов местного самоуправления данный проект предполагается утвердить в качестве официального документа федерального уровня.

Формирование эффективной системы бюджетного федерализма должно начинаться с четкого и понятного для граждан разграничения ответственности властей разных уровней за финансирование расходов. До 1998 г. эта важнейшая сфера оставалась неурегулированной. Вступивший в силу Бюджетный кодекс в определенной степени прояснил закрепление расходных полномочий и ответственности властей разных уровней, однако этого недостаточно для достижения целей реформы межбюджетных отношений. В связи с этим Минфин России впервые провел полную инвентаризацию нормативно-правовых актов, регламентирующих расходные обязательства и полномочия властей разных уровней, и на ее основе составил базовую схему закрепления расходных полномочий за федеральными, региональными и местными бюджетами на основе четких принципов (территориального масштаба, приближения расходов к населению, эффективности). Были подготовлены соответствующие поправки к Бюджетному кодексу, включенные в общий пакет поправок, вносимый в Правительство Российской Федерации в 2000 г.[[36]](#footnote-36)

Создание основ рыночной экономики в Российской Федерации, становление новой государственности на федеративных началах требуют проведения адекватной бюджетно-финансовой политики. Это обуславливает необходимость реформирования бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации, требует разработки эффективной системы бюджетного федерализма и совершенствования механизма финансовых взаимоотношений между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Чтобы правильно определить направления реформирования межбюджетных отношений, требуется, прежде всего, определить сущность такого понятия, как "бюджетный федерализм", который в федеративном государстве предопределяет основные требования к механизму межбюджетных отношений. Сущность его раскрывается через следующие принципы:

* единство общегосударственных интересов и интересов населения как основа сбалансированности интересов всех трех уровней власти по бюджетным вопросам;
* сочетание принципов централизма и децентрализма при разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределение и перераспределение последних в консолидированные бюджеты субъектов Федерации на объективной основе;
* высокая степень ответственности власти каждого уровня за сбалансированность бюджета, бюджетную обеспеченность, исходя из налогового потенциала на соответствующей территории, имея в виду и предоставление им необходимой для этого налоговой инициативы;
* активное участие субъектов Федерации в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства, включая межбюджетные отношения.

Только совокупность перечисленных принципов бюджетного федерализма может обеспечить наиболее полную его реализацию. С учетом этого ведущими экономистами, работающими в области бюджетных отношений, дается следующее определение понятия "бюджетный федерализм". "Это отношение на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, исходя из необходимости единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территории субъектов Федерации и входящих в них муниципальных образований". [[37]](#footnote-37)

За последние годы система межбюджетных отношений и состояние региональных и местных бюджетов в Российской Федерации претерпели существенные изменения. Еще в первой половине 1990-х гг., точнее со второго квартала 1994 г., кардинально изменились принципы межбюджетных отношений, когда наряду с другими мероприятиями по формированию новых, федеративных принципов государственного устройства в России, были установлены единые (за исключением отдельных республик) нормативы отчислений от федеральных налогов в региональные бюджеты, создан Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, средства которого (трансферты) впервые стали распределяться на основе единой методики и формализованных критериев.

Однако процесс реформирования системы межбюджетных отношений остался незавершенным. Ежегодные корректировки для перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам Федерации к единым правилам распределения ее на формализованной основе были незначительными и непоследовательными. Начиная с 1996 г. вновь стал усиливаться субъективизм в распределении финансовой помощи регионам, чему способствовали недостатки действовавшей в тот период методики распределения трансфертов. Не уделялось должного внимания вопросу совершенствования других, кроме трансфертов, форм финансовой поддержки из федерального бюджета. Отсутствовал комплексный подход к выравниванию социально-экономического развития регионов с учетом целевых федеральных программ.

Не в полной мере были обоснованы и закреплены расходные полномочия для каждого уровня бюджетной системы. Не было учета институциональных реформ как фактора сокращения бюджетных расходов. Оставались нерешенными вопросы усиления заинтересованности региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов. Не была сформирована нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах. Все это не способствовало сокращению дотационности бюджетов субъектов Федерации, снижению объема встречных финансовых потоков. Большое влияние на обострение противоречий между федеральными и региональными органами государственной власти, а последних с органами местного самоуправления, оказывало принятие законов без определения источников финансирования. Скорее обострило, чем смягчило последнюю ситуацию принятие в сентябре 1997 г. федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Основой для проведения последующих шагов по реформированию финансовых взаимоотношений органов государственной власти разных уровней и органов местного самоуправления стала принятая летом 1998 г. Правительством Российской Федерации «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.» (постановление от 30 июля 1998 г. № 862), ставшей фактически первой среднесрочной программой действий в этой области.

Основными направлениями реформы в соответствии с этой концепцией являются разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней, разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы страны, преобразование Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, инвестиционная поддержка развития регионов и др.

В рамках этих направлений усилия должны быть направлены на стимулирование повышения доходов и сокращения расходов региональных и местных бюджетов (в том числе за счет формирования унифицированных механизмов межбюджетных отношений, четкого законодательного закрепления бюджетных полномочий и ответственности властей разных уровней, расширения налоговых полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований), внедрение принципа обусловленности предоставления финансовой помощи, разделение финансовой поддержки регионов и муниципальных образований на инвестиционную и текущую с выделением средств Фонда развития региональных финансов, повышение взаимной ответственности участников межбюджетныхотношений за соблюдение своих финансовых обязательств.

План-график мер по реализации концепции, логично соединяющий в едином документе вопросы организации работ по осуществлению реформы, разработке методологической основы реформы и осуществлению реформирования законодательной базы межбюджетных отношений, был утвержден Правительством Российской Федерации в декабре 1998 г. (распоряжение от 4 декабря 1998 г. № 1718-р). К сожалению, практическая реализация Концепции реформирования межбюджетных отношений началась в сложных условиях, когда после финансового кризиса августа 1998 г. в стране произошел целый ряд дефолтов по обслуживанию внутреннего и внешнего долга субъектов Федерации и муниципальных образований. В результате этого создался определенный дисбаланс между усилиями по финансовому оздоровлению и реформированию, осуществляемыми на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации, ставя под угрозу макроэкономическую стабильность в России и оказывая негативное влияние на экономическое развитие страны. Кроме этого, во многих случаях достигнутые положительные результаты реформирования финансовой системы на федеральном уровне были утеряны в результате увеличения субсидий, направляемых в жилищный сектор и предприятиям из региональных и местных бюджетов.

Несмотря на определенные сложности, реформы, проведенные в 1998–2000 гг., значительно продвинули бюджетное устройство страны в сторону построения основ бюджетного федерализма. Этому же способствовало принятие и вступление в силу Налогового и Бюджетного кодексов Российской Федерации.

В 1999 г., в частности, начался переход к новой методике распределения финансовой помощи регионам из федерального бюджета (трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов), ориентированной на более адекватное решение главной задачи межбюджетного выравнивания – достижение социальной (в данном случае, территориальной) справедливости, но не препятствующей повышению экономической эффективности, бюджетной ответственности и политической консолидации общества. В федеральном бюджете на 2001 г. создан также специальный Фонд компенсаций, направленный на целевое финансирование некоторых "федеральных мандатов" – обязательств, налагаемых федеральным законодательством на региональные и местные бюджеты.

Министерством финансов Российской Федерации были осуществлены работы по инвентаризации расходных обязательств федерального, региональных и местных бюджетов с выделением нефинансируемых «мандатов», разработке новой методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов, подготовлены законопроекты по сокращению расходных обязательств территориальных бюджетов, а также некоторые поправки к Бюджетному кодексу Российской Федерации.

Намечаются новые «контуры» Фонда регионального развития. Средства этого фонда, выполняющего функцию "аккумуляции" инвестиционной составляющей финансовой помощи регионам, направляются на финансирование федеральных программ развития регионов, а также дополнительную финансовую помощь высокодотационным субъектам Федерации. Фактически данный фонд должен в будущем стать альтернативой использовавшейся во второй половине 1990-х гг. практике финансирования инвестиционных проектов через федеральные целевые программы, в том числе программы социально-экономического развития регионов. В 2002 г. Правительство Российской Федерации намечает сократить число последних до пяти (вместо почти полусотни существовавших). В этом отношении Фонд развития региональных финансов выполняет роль «стимулирующей составляющей» финансовой помощи, направляемой из федерального бюджета в регионы.

Наконец, в федеральном бюджете на 2001 г. создан Фонд развития региональных финансов, средства которого будут распределяться между субъектами Федерации, проводящими реформы в сфере управления региональными бюджетами, на конкурсной основе.

В рамках реализации программы реформирования межбюджетных отношений и региональных финансов Правительство Российской Федерации обратилось к Международному банку реконструкции и развития (МБРР) с просьбой выделить финансовые средства на поддержку правовой реформы в сфере межбюджетных отношений, создание механизма финансового стимулирования субъектов Федерации и муниципальных образований с целью повышения качества исполнения федерального законодательства, развитие институциональных возможностей, связанных с разработкой, реализацией и контролем за ходом осуществления финансовой реформы на региональном уровне.

В декабре 1999 г. Совет директоров МБРР принял решение о предоставлении Российской Федерации займа на финансирование Проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне, являющегося составной частью программы поддержки реформирования межбюджетных отношений и региональных и местных финансов в России. Таким образом, вся программа реформирования региональных финансов состоит из двух взаимосвязанных частей. Проект технического содействия стал первым этапом большой программы, а уже второй этап будет включать в себя получение от МБРР собственно финансового займа (серии займов) под программы реформирования региональных финансов. Именно кредит МБРР определен в законе о федеральном бюджете на 2001 г. в качестве источника образования Фонда развития региональных финансов (ст. 48 закона).

Проект технического содействия направлен на повышение эффективности деятельности региональных и местных органов власти и управления по стимулированию экономического развития и предоставлению населению общественных (бюджетных) услуг. Достижение этой цели предполагает решение двух взаимосвязанных задач: во-первых, создание стимулов для выработки и проведения региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления рациональной и ответственной финансовой и экономической политики и, во-вторых, повышение финансовых, институциональных, кадровых, технологических, организационных возможностей региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления для выработки и проведения эффективной бюджетной политики и реформирования региональных финансов.

Для этого необходимо реформировать налогово-бюджетные взаимоотношения между различными уровнями власти и управления (установить четкое и стабильное разграничение расходных полномочий, налоговых и других доходных источников, обеспечить объективное и "прозрачное" бюджетное выравнивание), выработать общие требования к бюджетной политике региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления (критерии и методы оценки их соблюдения, систему сбора, анализа и использования информации о состоянии региональных и местных финансов), предоставить региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления, намеренным проводить реформы в области управления общественными финансами, необходимую консультационную помощь, осуществлять распространение передового опыта и обучение работников финансовых органов.

Проект преследует цель создания институциональных возможностей для продвижения реформы системы региональных финансов и улучшения финансовой дисциплины на уровне субъектов Федерации. Для ее выполнения в рамках Проекта выделяются следующие задачи:

* совершенствование правовой основы региональных и местных финансов и межбюджетных отношений внутри субъекта Федерации;
* создание механизма по повышению уровня соблюдения федеральных законов и нормативно-правовой базы в области управления бюджетной системой и поощрение ответственного поведения в налогово-бюджетной сфере на региональном и местном уровнях за счет внедрения соответствующих экономических стимулов;
* укрепление потенциала Правительства Российской Федерации в отношении мониторинга функционирования бюджетной системы и осуществления реформ на региональном и местном уровнях;
* укрепление институциональной основы региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления с целью осуществления бюджетных и структурных реформ.

Исходя из этих задач, основными компонентами Проекта являются:

* развитие федерального законодательства в сфере межбюджетных отношений и регулирования региональных и местных финансов;
* организация и ведение мониторинга региональных и местных финансов;
* оказание содействия администрациям (правительствам) субъектов Федерации по повышению качества управления региональными финансами;
* обзор (анализ) бюджетных расходов субъектов Федерации и разработка рекомендаций по их оптимизации.

Программа работ по направлению развития федерального законодательства в сфере межбюджетных отношений и регулирования региональных и местных финансов предусматривает анализ действующего федерального законодательства, обоснование предложений по его совершенствованию, разработку и экспертизу соответствующих законопроектов и иных нормативных актов, предоставление заинтересованным министерствам и ведомствам консультационных услуг, проведение семинаров и конференций.

Мониторинг региональных и местных финансов предполагается осуществлять в трех режимах – стандартном, расширенном и углубленном. Стандартный мониторинг должен охватывать все субъекты Федерации, а также – по мере формирования соответствующей информационной и нормативной базы – муниципальные образования с использованием доступных на федеральном уровне источников информации. Расширенный мониторинг будет осуществляться в отношении субъектов Федерации (включая входящие в их состав муниципальные образования), взявших на себя обязательство предоставлять дополнительную информацию и проходить через процедуры верификации отчетных данных. По мере отладки программы расширенного мониторинга, его показатели будут постепенно включаться в состав стандартного мониторинга путем изменения системы отчетности. Углубленный мониторинг будет проводиться в субъектах Федерации, специально отобранных по результатам диагностики и обзоров бюджетных расходов. Программа углубленного мониторинга будет дополнительно включать показатели и процедуры проверки соблюдения условий использования технической и возможной финансовой помощи, а также оценку эффективности реализации программ реформирования региональных финансов.

При организации мониторинга региональных финансов предстоит решить задачи, связанные с подготовкой информационных технологий, необходимых для выполнения статистического анализа региональных данных, созданием библиотеки и оперативных баз данных по региональным бюджетным системам, разработкой и распространением Кодекса наилучшей практики финансового управления на региональном уровне в качестве дополнительного правового стандарта, разработкой требований по раскрытию финансовой информации для заемщиков регионального и местного уровней и др.

В рамках компонента по повышению качества управления региональными финансами регионам-участникам будет оказано содействие в реализации программ повышения качества управления бюджетами (включая разработку и установку необходимого программно-технического обеспечения).

Основными блоками (разделами) программ реформирования управления региональными и местными финансами являются проведение диагностики их состояния и оценки качества управления региональным и местными бюджетами; финансовое планирование, казначейское исполнение и управление наличностью; бюджетный учет, отчетность и аудит; управление расходами и реструктуризация общественного сектора; программа заимствований и система управления долгом; закупки, тендеры, государственный (муниципальный) заказ; рекомендации по управлению региональными и местными финансами, стандарты наилучшей практики и т.д.

Анализ бюджетных расходов субъектов Федерации и разработка рекомендаций по их оптимизации проводятся в целях обоснования мер по повышению эффективности использования бюджетных ресурсов субъектов Федерации и муниципальных образований, подготовки предложений по повышению качества управления бюджетными расходами и сокращению задолженности региональных бюджетов в основных социально-значимых отраслях, выработки показателей и критериев оценки эффективности получаемой технической и финансовой помощи, разработки общероссийских отраслевых программ оптимизации финансирования и управления расходами.

Во всех регионах-участниках Проекта проводится анализ бюджетных расходов на: 1) социальное обеспечение и социальную защиту населения, 2) образование, 3) здравоохранение, 4) жилищно-коммунальное хозяйство, 5) общественный транспорт и дорожное хозяйство, 6) культуру, рекреацию и досуг, 7) производство (промышленность, сельское хозяйство, строительство), 8) государственное и муниципальное управление и 9) правоохранительную деятельность.

Полученные в рамках Проекта результаты будут распространены и в другие регионы. Многие наработки будут использоваться Минфином России и другими ведомствами при разработке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год. [[38]](#footnote-38)

**3.2. Стимулирование регионов к финансовой самодостаточности.**

По расчетам Министерства экономики, финансовая самообеспеченность регионов, как правило, не превышает 60%, в 45 регионах собственные финансовые источники (без учета трансфертов) покрывают не менее 70% всех расходов и только в 13 регионах - 85%.

Механизма стимулирования регионов к поиску и увеличению собственных доходных источников для финансирования социальной сферы и достижения финансовой самодостаточности в Концепции нет. Все меры в этой области сводятся к административным действиям (от аудиторских проверок до прекращения финансирования из ФФПР). Так, для обеспечения защиты интересов федерального бюджета и лучшей мобилизации финансовых ресурсов в Концепции предусмотрено, что в случаях нарушения субъектом Федерации установленного законодательством РФ порядка зачисления налогов и иных доходов в федеральный бюджет, а также порядка закупки товаров, оплаты работ и услуг для государственных нужд правительство вправе приостановить финансирование из федерального бюджета федеральных программ, реализуемых на территории субъекта, а также передачу средств по взаимным расчетам, трансфертам, субвенциям, дотациям, бюджетным ссудам и кредитам, выделение средств из фонда льготного кредитования сезонных затрат в сельском хозяйстве и лизингового фонда обеспечения агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией, централизованные поставки продукции из государственных ресурсов или прекратить выдачу лицензий на экспорт.

Как показывает опыт, этого явно недостаточно. Хаотичная регламентация федеральными органами власти направлений расходов бюджетов субъектов Федерации чревата конфликтами. В частности, при обсуждении Концепции неоднократно предлагалось сильнее дифференцировать финансовую поддержку (в том числе на детские пособия, ЖКХ, медицинское страхование и пр.). Кроме того, условием выделения финансовой поддержки стало утверждение в Минфине плана финансовой стабилизации региона. Иными словами, под благовидным предлогом восстанавливается советская система постатейной балансировки региональных бюджетов, которой были присущи два существенных недостатка: она не стимулировала реципиентов к более полному использованию собственных возможностей по повышению доходов и требовала огромных средств для своей реализации.

Такое восстановление сейчас может стать экономически и политически гибельным, потому что:

помощь центра (например, по детским пособиям) одному региону и отказ в помощи другому крайне сложно обосновать с точки зрения Конституции;

ограниченность ФФПР не позволяет проводить балансировку по всем статьям, что неизбежно приведет к использованию конфликта в политических целях (например, "центр против общественного транспорта" или "против ветеранов") или даже к судебным спорам (которые, скорее всего, выиграют регионы);

предоставляя подобную помощь, центр де-факто берет на себя часть ответственности за финансирование мероприятий, находящихся в полном ведении региональных и местных властей. Тем самым он оказывается в заведомо проигрышном политическом и экономическом положении.

Специалисты предлагают альтернативу восстановлению неэффективной системы постатейной балансировки бюджетов. Чтобы стимулировать регионы к более полному использованию собственных источников доходов и достижению финансовой самодостаточности, целесообразно выделять трансферты из ФФПР, фиксируя повышенную долю субъектов РФ в федеральных налогах в размере, который позволил бы обеспечить поступление причитающегося им объема поддержки из ФФПР без финансовых потоков из центра. Эта доля должна закрепляться за регионами на несколько лет и не пересматриваться даже при росте или снижении бюджетной потребности субъектов Федерации. Иными словами, при единых для всех регионов ставках расщепления федеральных налогов этот фонд будет финансироваться не через выделение средств из федерального бюджета, а через установление повышенной доли НДС и налога на прибыль, которые подлежат зачислению в региональный бюджет в счет ФФПР.

Предположим, субъекту Федерации намечено выделить 100 млн. рублей финансовой поддержки, а в базовом периоде в его бюджет по НДС поступило 400 млн. Тогда фонд мог бы финансироваться следующим образом. Поскольку по закону 75% НДС поступает в федеральный бюджет, 25% - в региональный (300 и 100 млн. рублей), финансирование ФФПР в размере 100 млн. рублей в данном случае равно 25% поступлений по НДС. Следовательно, на 3-5 лет следует установить, что фактическая пропорция расщепления НДС для данного субъекта Федерации составляет 50:50 независимо от изменения доходов его бюджета. Через 3-5 лет пропорция распределения ФФПР может измениться, и соответственно будут пересмотрены доли федеральных налогов, дополнительно зачисляемые в бюджеты субъектов Федерации в счет финансирования фонда.

Таким образом, регион получил бы значительные стимулы к развитию собственной налоговой базы. Но стимулирующий эффект гарантированно достигается лишь при фиксации предложенного порядка финансирования фонда на 3-5 лет. При ежегодном перераспределении ФФПР субъекты Федерации заинтересованы в занижении доходов своих бюджетов, чтобы получить дополнительную финансовую поддержку. В случае неизменности пропорций распределения фонда на длительный период (сравнимый с периодичностью губернаторских выборов) при финансировании фонда через закрепление повышенных ставок отчислений от федеральных налогов занижение доходов становится невыгодным. В результате недобора налогов не будут выполнены социальные обязательства, что чревато проигрышем на выборах.

Следовательно, территориальные органы власти будут заинтересованы в развитии собственной налоговой базы и ликвидации дотационности. Не центр, а регион будет искать резервы роста доходов, способы реализации социальных стандартов на своей территории и нести ответственность перед избирателями за ошибки при планировании и исполнении региональных бюджетов. [[39]](#footnote-39)

По существу, в сложившихся условиях мы можем вести речь не столько о развитии территории, сколько о ее выживании. Разработка консолидированного бюджета показывает высокую степень зависимости муниципальных образований от областного бюджета. По сути, при принятии консолидированного бюджета, легализуется ситуация имеющаяся в реальной жизни: 90% территорий практически находится на государственном обеспечении и руководство области несет ответственность за решение социально-экономических задач на территориях. То есть они включены в вертикаль государственного управления.

Но у местной власти должна быть заинтересованность и возможность наращивать свой бюджетный потенциал. Именно с этим связано будущее межбюджетных отношений. Предприятия и территория это неразрывные части одной системы. Поэтому территориям необходима взаимовыгодная и заинтересованная работа.Но сегодня многие муниципалитеты теряют возможность воздействия на предприятия, а те - должный интерес к развитию территорий, где живут их же работники (плюс задержка налоговых поступлений).

    Сегодня законодателям необходимо подробнее и четче разграничить полномочия между областным и местным уровнями власти в вопросах расходования бюджетных средств. Пока областным законодательством этот вопрос не урегулирован, а Бюджетный Кодекс РФ определяет в целом широкую сферу совместного финансирования расходов.

Вследствие такой неразграниченности расходных полномочий, неупорядочена и передача финансовых ресурсов в местный бюджет на финансирование отдельных расходов. Если расходы учитываются в доходной базе местного, как правило, дефицитного, бюджета, то это дает возможность их нецелевого использования. Разграничение расходных полномочий между областным и местными бюджетами должно проводится с учетом уровня социально-экономического развития и различий в стоимости предоставления бюджетных услуг между муниципальными образованиями. Они должны быть выражены в дифференцированных нормативах по основным видам бюджетных ассигнований.

    Для местных бюджетов, которые будут не в состоянии исполнять свои обязательства перед областным бюджетом и кредиторами необходимо разработать и законодательно утвердить правовой и финансовый механизм их санации. Одним словом в этом направлении нам предстоит большая законодательная работа, включая и контроль за соблюдением областного финансового законодательства муниципальными образованиями.

    Модель межбюджетных отношений должна выйти из сферы субъективных подходов, мнений и предпочтений и строиться на основе экономически строгой типизации муниципальных образований. Нужно законодательно утвердить единую методику распределения финансовой помощи. При этом методика должна содержать не только методы количественного распределения средств между территориями на каждый год, но и практические инструменты регулирования, повышающие конечную заинтересованность территорий в наращивании собственной налогово-бюджетной сферы. Передача им всех средств, поступающих сверх заранее определенных сумм, повышения отчислений от доходов и т.д.

В действующей сегодня системе межбюджетных отношений превалирует ***функция выравнивания***, а стимулирующие меры почти не работают, что снижает желание местных органов власти к расширению собственной доходной базы, порождает иждивенческие отношения и способствует возникновению конфликтов между муниципальными и региональными уровнями власти.

    Распределение дотаций должно выравнивать не фактические доходы территорий, а их налоговый потенциал. Поэтому разработка и утверждение методики расчета налогового потенциала муниципального образования, основанной на объективных макроэкономических показателях, а не на фактических усилиях органов местного самоуправления является важнейшей задачей.

В целом, наиболее перспективным является переход системы внутрирегиональных межбюджетных отношений от упрощенного трансфертного механизма помощи к практике финансирования целевых программ социально-экономического развития территорий.И такие подходы к решению проблемы межбюджетных отношений реализуются в некоторых субъектах Федерации. В Республике Мордовия “стержнем” в построении межбюджетных отношений выступают показатели социально-экономического развития административных районов. От их выполнения зависят перечисляемые территориям суммы дотаций. Такой прием можно охарактеризовать как экономический, косвенный метод управления социально-экономическим развитием территории и воздействие, прежде всего, осуществляется на материальные интересы органов местного самоуправления. Как показала практика, такой способ управления действенен, поскольку администрация заинтересована в выполнении прогнозных показателей. Для создания благоприятной финансово-бюджетной среды управления территориями, нужна программа их социально-экономического и финансово-бюджетного развития. [[40]](#footnote-40)

**3.3. Оздоровление региональных финансов как средство решения социально-экономических проблем.**

Министерство финансов в рамках реализации Концепции к осени 1998 г. подписало соглашения об оздоровлении финансов с администрациями более 80 регионов и не подписало с девятью субъектами - Краснодарским краем и регионами-донорами, которые не пользуются дополнительной поддержкой из федерального бюджета и требуют перераспределения налоговых поступлений. Далее региональные администрации должны заключать аналогичные соглашения с муниципальными образованиями.

По типовому варианту соглашения (в конкретных соглашениях отдельные пункты скорректированы) регионы должны увеличить денежное наполнение бюджета, сократить долю зачетных форм по регулирующим федеральным налогам в 1998 г. и отказаться от них полностью в 1999 г. Кроме того, администрации субъектов Федерации обязались провести реструктуризацию задолженности юридических лиц перед своими бюджетами с предоставлением отсрочки на 4 года по налогам и сборам, на 10 лет - по штрафам и пеням. Условием реструктуризации является своевременное и полное погашение текущих платежей.

Регионы также должны сократить свои бюджетные расходы; привести условия оплаты труда работников бюджетной сферы в соответствие с Единой тарифной сеткой и нормативными актами (т.е. снять необеспеченные региональные льготы и надбавки); привести тарифы ЖКХ в соответствие с федеральными стандартами; установить лимиты по электро- и теплоэнергии для организаций-бюджетополучателей; сократить перекрестное субсидирование по энергетике и транспорту. Есть и другие ограничения - по реализации инвестиционных программ (только после выплаты зарплаты), по поддержке предприятий (нельзя поддерживать должников) и по расходам самих администраций.

"Приманкой" для согласия регионов на столь радикальные меры послужили ответные обязательства центра. Он предоставил регионам, согласившимся на финансовое оздоровление, отсрочку на погашение беспроцентных ссуд по зарплате за 1997 г. (около 13 млрд. рублей), а затем за 1998 г. Кроме того, обращения региональных администраций о предоставлении средств из федерального бюджета теперь будут рассматриваться только в случае, если соглашение заключено и выполняется.

Иногда в договоры включалось обязательство центра погасить кредитную задолженность федеральных министерств предприятиям региона. Были предоставлены ссуды на кассовый разрыв, особенно по сельскохозяйственным районам. Некоторым регионам обещана помощь при выплате купонного дохода по областным облигациям. Регионы, особенно прибегавшие к внешним заимствованиям, и сами понимают необходимость оздоровления финансов. Более 60 регионов представили собственные программы финансового оздоровления с конкретным наполнением статей соглашения.

Региону, который не выполнит свои обязательства (свертывание зачетных схем и ликвидация неденежных средств в налоговых поступлениях) и не перечислит средства в федеральный бюджет или не вернет ссуды, грозят санкции (приостановка финансирования из федерального бюджета и отказ в предоставлении дополнительной помощи). В этой связи важен переход на финансирование через Федеральное казначейство. Кроме того, министерство будет проводить аудит исполнения региональных бюджетов.[[41]](#footnote-41)

**Заключение**

В федеральный бюджет поступают доходы с территории всех субъектов федерации. Иными словами, все субъекты являются донорами федерального бюджета. В то же время они в той или иной мере получают средства из федерального бюджета, следовательно одновременно являются его реципиентами. Однако суммы, поступившие с территории субъекта, как правило, не равны суммам перечисленным в его бюджет из федерального бюджета. Если они превышают объем чистых федеральных межбюджетных перечислений, то субъект является чистым донором федерального бюджета. И наоборот - если чистые межбюджетные перечисления из федерального бюджета превышают налоговые и неналоговые доходы федерального бюджета, собираемые на территории субъекта, то он является чистым реципиентом федерального бюджета. Из этого следует, во первых , что чистые реципиенты - это субъекты, которые даже при использовании всех бюджетных источников, находящихся на их территории, не могу выполнять свои бюджетные обязательства без дополнительный поддержки из центра, и во-вторых, что масштабы федеральной помощи нуждающимся в поддержке субъектам непосредственно зависят от нагрузки которую несут чистые доноры, передавая средства федерации.

Специфика формирования российской системы межбюджетных потоков заключается прежде всего в практическом отсутствии прямых бюджетных связей федерального с местными бюджетами (исключение составляют закрытые административно-территориальные образования и город- курорт Сочи). Средства, выделяемые в федеральном бюджете фактически на цели бюджетного регулирования положения местных бюджетов, поступают сначала в бюджеты региональных органов власти, которые самостоятельно формируют систему межбюджетной поддержки в границах субъекта. Таким образом федеральный центр фактически лишен рычагов регулирования и контроля за использованием федеральных средств органами власти субъектов.

Еще одна особенность российской системы заключается в специфике форм межбюджетной поддержки, существенно отличных от общепринятых в мировой практике. Все виды безвозмездных перечислений делятся на дотации, субвенции, средства по взаимным расчетам и трансферты. Практически невозможно определить какие из них носят целевой, а какие - нецелевой характер.

Неравномерность исполнения плана по трансфертам по субъектам обусловлена спецификой функционирования трансфертной системы. Во-первых, ФФПР не имеет специального счета, и средства фонда нередко отвлекаются на другие цели. Во-вторых, трансферт может поступать в бюджет субъекта за счет сумм, собранной на его территории федеральной части НДС. В результате в более выгодном положении оказываются субъекты с относительно высоким потенциалом по этому налогу. В третьих, в связи с юридической неопределенностью прав субъектов на трансферты, его объем, целевое использование все больше определяется федеральными властями.

Несмотря на введение трансфертов - первой в истории России формы федеральной помощи регионам, основанной на нормативно-расчетных методах, система межбюджетной поддержки в целом остается архаичной и крайне неэффективной. На протяжении рассматриваемого периода различия в бюджетном положении субъектов продолжали усиливаться.

Трансферты, как одна из категорий межбюджетных перечислений, имели в целом слабый, ограниченный выравнивающий эффект. Он наблюдался преимущественно в четвертой группе субъектов, где трансферты составляли основной объем чистых межбюджетных перечислений.

Трансферт в последние годы фактически превратился в одно из средств системы взаимных расчетов. Он потерял свой первоначальный смысл как вид федеральной помощи нуждающимся регионам, осуществляемый из средств специального фонда на основе единой методики расчетов.

Резкое обострение проблем вертикальной и горизонтальной несбалансированности бюджетной системы России требует активизации политики бюджетного выравнивания. Эти проблемы не могут быть до конца решены только путем усовершенствования форм бюджетной поддержки и методик их расчета, или с помощью оптимизации квот распределения федеральных налогов, или ликвидацией льгот по их распределению. Любая дополнительная передача федеральных средств субфедеральным бюджетам без переноса на этот уровень новых полномочий по расходам приведет лишь к усилению вертикальной несбалансированности на уровне Центр - субъекты. Ликвидация льготных пропорций распределения федеральных налогов без учета бюджетных полномочий по расходам может усилить горизонтальные бюджетные дисбалансы.

Решение этих проблем может носить только системный характер и осуществляться по следующим важнейшим направлениям:

* Формирование бюджетов местного самоуправления. Включение их в систему отношений между федеральным и региональными бюджетами как достаточно самостоятельного третьего бюджетного уровня. Это направление требует огромной работы по определению функций местного самоуправления и созданию собственной доходной базы их бюджетов. Важную роль может сыграть развитие следующих налоговых источников: поимущестенное налогообложение, а также налогообложение земли и природных ресурсов, установление новых местных налогов за счет расщепления налоговой базы экологических налогов, лесного и водного налогов, закрепление за их бюджетами подоходного налога на физических лиц на долгосрочной основе, передача в их ведения налогообложения малого предпринимательства. Наряду с налогами, важнейшим источником их бюджетов должны стать неналоговые доходы, особенно учитывая ограниченные возможности повышения налогового бремени. Местные, как и региональные органы власти, должны научится использовать закрепленную за ними собственность в целях зарабатывания бюджетных средств, прежде всего на основе развития рынка государственных и муниципальных платных социальных услуг.
* Разграничение полномочий по расходам между всеми органами власти всех бюджетных уровней, приведение их в соответствие с полномочиями по доходам в целях обеспечения самостоятельного и ответственного выполнения их законодательно установленных обязанностей.
* Формирование эффективной и “прозрачной” системы межбюджетной поддержки, результаты которой должны оцениваться социальными параметрами (уровнем и качеством жизни населения)
* Законодательное закрепление системы межбюджетных отношений, включая меры предупреждения конфликтов и их урегулирования.

1. Перспективы развития федерализма в России. А.Автономов, И.Антонов, О.Игнатов, С.Караганов, А.Лапшин, А.Нещадин, А.Салмин, А.Федоров, С.Шахрай. Координацию работы осуществляли Т.Борисова и А.Белкин. // Российские регионы», № 1, 1999 [↑](#footnote-ref-1)
2. Межбюджетные отношения. http://www.fiper.ru - Сайт фонда информационной поддержки экономических реформ. Электронный справочник. [↑](#footnote-ref-2)
3. Бюджетная децентрализация в России: экономические показатели и проблемы реформ. Эра Дабла-Норрис, Джон Норрегаард (Управление по бюджетным вопросам МВФ), Хорхе Мартинез-Васкез (Университет штата Джорджия). //Материалы Международной конференции «Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России» [↑](#footnote-ref-3)
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145 – ФЗ. (ст.69, ст.75) [↑](#footnote-ref-4)
5. Бюджетная децентрализация в России: экономические показатели и проблемы реформ. Эра Дабла-Норрис, Джон Норрегаард (Управление по бюджетным вопросам МВФ), Хорхе Мартинез-Васкез (Университет штата Джорджия). //Материалы Международной конференции «Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России» [↑](#footnote-ref-5)
6. Храпунов В.В. Региональные аспекты экономической реформы в Казахстане. Алматы: Бiлiм, 1999. -272 с. [↑](#footnote-ref-6)
7. Трансферты: ищи лукавство в методике. Делягин М.// Российская газета. [↑](#footnote-ref-7)
8. Межбюджетные отношения в российской концепции федерализма. Сингатуллина Г. Р. Конференция "Федерализм: российское и швейцарское измерения"     22-23 июня 2001 г.  
    [↑](#footnote-ref-8)
9. Бюджетный Федерализм. Институт финансовых исследований. 11 октября 1999 года [↑](#footnote-ref-9)
10. Постановление Правительства РФ от 30 июля 1998 года № 862 О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах //Российская газета, N 151, 08.08.98г. [↑](#footnote-ref-10)
11. Федеральный закон от 17 июля 1999 года №171-ФЗ "О внесении изменения в статью 16 Федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей". [↑](#footnote-ref-11)
12. Лексин В., Шевцов А. // ж. "Вопросы экономики" 1998 г. № 3 стр. 21 [↑](#footnote-ref-12)
13. Приложение 11 к ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год». Распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в 2002 году. [↑](#footnote-ref-13)
14. Закон Республики Дагестан «О республиканском бюджете республики Дагестан на 2001 год» [↑](#footnote-ref-14)
15. Федеральный закон Российской Федерации №150-ФЗ РФ «О федеральном бюджете на 2001 год» от 27 декабря 2000 года. [↑](#footnote-ref-15)
16. Межбюджетные отношения в России в 1999 году. [↑](#footnote-ref-16)
17. Сомоев Р.Г. // Местные бюджеты Дагестана. РГЭА Ростов-на-Дону стр. 32 [↑](#footnote-ref-17)
18. Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах // "Собрание законодательства РФ", 10.08.98, N 32, ст. 3905 [↑](#footnote-ref-18)
19. Институт финансовых исследований [↑](#footnote-ref-19)
20. Бюджетная децентрализация в России: экономические показатели и проблемы реформ. Э. Дабла-Норрис, Д. Норрегаард, Х. Мартинез-Васкез.// материалы Международной конференции «Инвестиционный климат и перспективы экономического роста». [↑](#footnote-ref-20)
21. Treisman D. Russians federal system of public finance. University of California. 1999; Лавров А. Мифы и рифы российского бюджетного федерализма. М., 1997. [↑](#footnote-ref-21)
22. Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 1999 г. I: Пер. с англ. — М., 1999. - стр.76-82 [↑](#footnote-ref-22)
23. Хурсевич С. // Российский экономический журнал № 9 1997 г. стр. 51 [↑](#footnote-ref-23)
24. Stotsky, J.G., Sunley, E.M. (1997): United States. In: Ter-Minassian, T. (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, p. 359 ff. (Стоцки Дж.Г., Санли Э.М (Sunley, E.M. )(1997): Соединенные Штаты. В: Тер-Минасян (изд.), Бюджетный федерализм в теории и на практике, Вашингтон, с. 359 и далее). [↑](#footnote-ref-24)
25. ACIR (1995a): Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Significant Features of Fiscal Federalism, Volume 1, Budget Processes and Tax Systems, Washington (ACIR (1995a): Консультативная комиссия по межправительственным отношениям: Характерные черты бюджетного федерализма, Т.1, Процедура принятия бюджета и налоговые системы. Вашингтон). [↑](#footnote-ref-25)
26. Krelove, R., Stotsky, J.G., and Verhorn Ch.L. (1997): Canada. In: Ter-Minassian, T. (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington (Kрелов,Р., Стоцки,Дж.Г., Верхорн,Ч.Л. (1997): Канада. В: Тер-Минасян (изд.), Бюджетный федерализм в теории и на практике. Вашингтон). [↑](#footnote-ref-26)
27. Leslie, P.M. (1993): The Fiscal Crisis in Canadian Federalism. In: A Partnership in Trouble: Renegotiating Fiscal Federalism (Toronto: C.D. Howe Institute). (Лесли, П.М. (1993), Бюджетный кризис канадского федерализма. В: Партнерство в беде: Новые переговоры о бюджетном федерализме (Торонто). [↑](#footnote-ref-27)
28. Подпорина И. Современные проблемы бюджетного регулирования // Экономист, № 7, 1998. [↑](#footnote-ref-28)
29. М. Делягин. Методика распределения трансфертов: как безграмотность и безответственность рождают нищету и коррупцию, М.: 1999 г. [↑](#footnote-ref-29)
30. ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год» [↑](#footnote-ref-30)
31. Трансферты: ищи лукавство в методике. М. Делягин // Российская газета 2001 [↑](#footnote-ref-31)
32. Бюджетная децентрализация в России: экономические показатели и проблемы реформ. Э.Дабла-Норрис, Д. Норрегаард, Х. Мартинез-Васкез.// материалы Международной конференции «Инвестиционный климат и перспективы экономического роста». [↑](#footnote-ref-32)
33. Межбюджетные отношения - электронный справочник// http:www.fiper.ru [↑](#footnote-ref-33)
34. Бюджетная децентрализация в России: экономические показатели и проблемы реформ. Э.Дабла-Норрис, Д. Норрегаард, Х. Мартинез-Васкез.// материалы Международной конференции «Инвестиционный климат и перспективы экономического роста». Dabla-Norris, Norregaard, and Martinez-vazquez (2000) [↑](#footnote-ref-34)
35. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145 – ФЗ (ст. 129). [↑](#footnote-ref-35)
36. Доклад Министерства финансов Российской Федерации о реформировании межбюджетных отношений // http: www.minfin.ru – официальный сайт Министерства финансов РФ [↑](#footnote-ref-36)
37. Русавская А.В.,Формирование системы бюджетного федерализма в РФ. // ВЗФЭИ, г. Калуга  
     [↑](#footnote-ref-37)
38. ### Проект технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне//http: www.fer.ru

    [↑](#footnote-ref-38)
39. Максимова Н. С. О реформировании межбюджетных отношений в РФ // Финансы, № 6, 1998 [↑](#footnote-ref-39)
40. Владимир Медведев,  начальник информационно-аналитического отдела  Законодательного собрания http://www.zaksobr-media.irk.ru/news.htm [↑](#footnote-ref-40)
41. Электронный справочник «Социально-экономические проблемы России» // http: www.fiper.ru - Сайт Фонда информационной поддержки экономических реформ. [↑](#footnote-ref-41)