

Готова ли Россия к новому федерализму?

2 февраля 2004 г.

Горбачев-Фонд

Москва

Материальной основой любого государства является его казна, и в основе практически каждой политической реформы лежат вопросы, связанные с тем, кто, как и в каком объеме будет формировать эту казну и распоряжаться ею. Реформа взаимоотношений между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации не является исключением. Данный материал будет посвящен именно этому аспекту проводимой ныне реформы, получившей название «реформы федеративных отношений».

Почему понадобилась эта реформа? Что препятствует реализации в нашей стране основополагающих для федерализма принципов самостоятельности входящих в состав государства субъектов и их ответственности за проводимую ими политику?

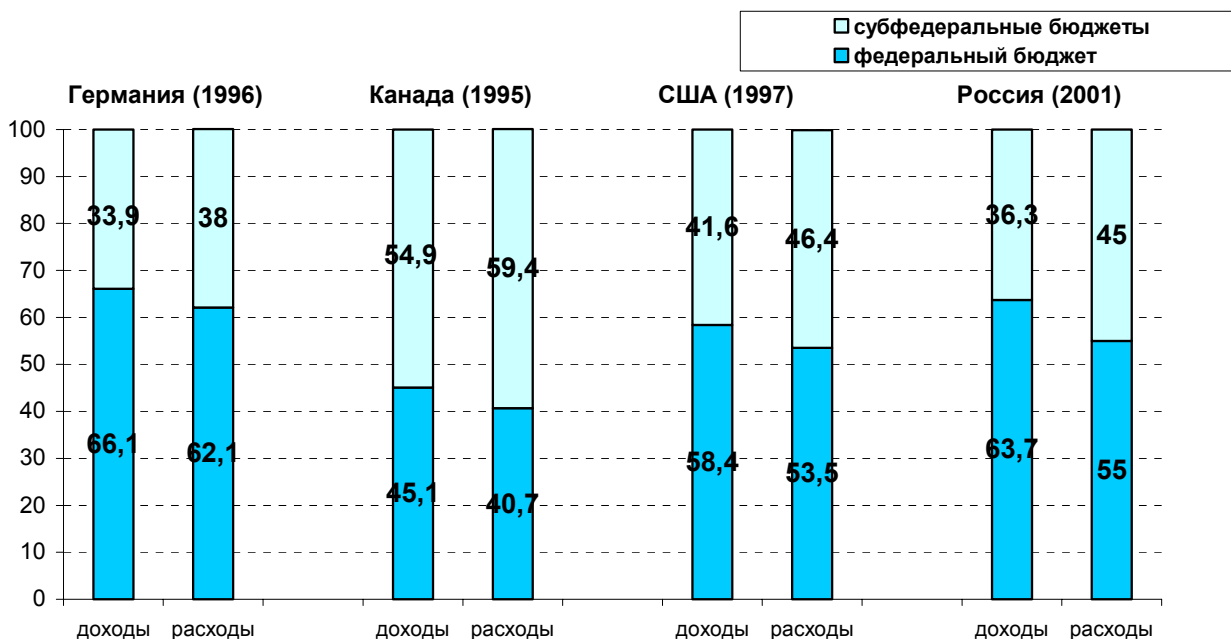
В минувшее десятилетие, помимо шока при переходе от планового хозяйства к рыночному, российское государство, казалось бы, должно было бы пережить не меньший шок, вызванный перестройкой взаимоотношений между центром и регионами. Россия, единственная из союзных республик, имевшая в названии прилагательное «федеративная», решила воплощать «букву» в жизнь. В политическом аспекте главной чертой этой перестройки стала выборность не только представительных органов власти, но и главного исполнительного лица субъекта РФ, а в финансовом – бюджетная самостоятельность регионов.

Но второго шока не произошло. Выборные губернаторы, как правило, во всех своих действиях равнялись на Кремль и ратовали за «укрепление вертикали власти» вплоть до отмены выборности руководителей регионов, а субнациональные бюджеты подавляющего числа субъектов Федерации всецело зависели от политики доходов и расходов федерального центра и практики кулуарных согласований объемов финансовой помощи.

При этом формальные индикаторы демонстрируют совсем неплохой уровень децентрализации в России в сравнении с другими федеративными государствами (см. рисунок 1). Доля расходов субфедеральных бюджетов и внебюджетных фондов в расходах консолидированного бюджета государства в России выше, чем аналогичный показатель в Германии, но ниже, чем в США и Канаде. Доля доходов субфедеральных

бюджетов и внебюджетных фондов в России¹ выше, чем соответствующий показатель, рассчитанный для Германии, но ниже аналогичных показателей для США и Канады.

Рисунок 1. Распределение доходов (до передачи трансфертов) и расходов по уровням бюджетной системы²



Источник данных: расчеты для Германии, США и Канады по данным "Government Finance Statistics Yearbook", IMF 1999. Данные по Российской Федерации рассчитаны на основе отчетов об исполнении бюджетов в РФ, отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на 01.01.2002 (Минфин РФ), данных о бюджетах внебюджетных фондов.

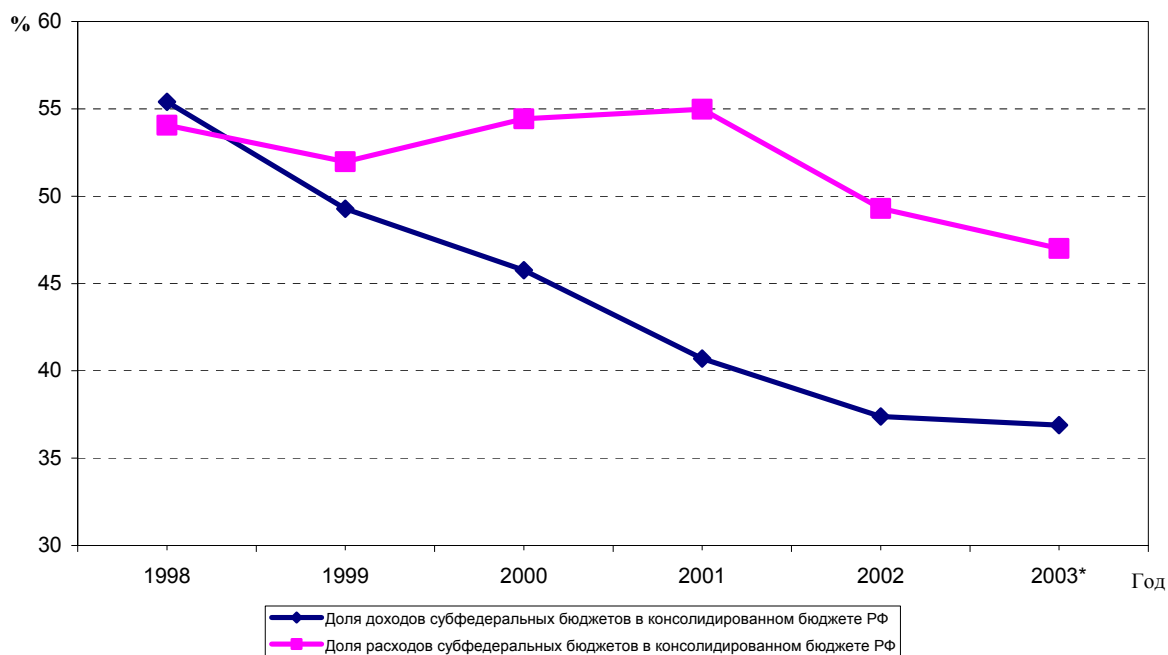
В то же время, если взглянуть на динамику соотношения федеральной и региональной доли в доходах и расходах консолидированного бюджета Российской Федерации на протяжении последних 6 лет (см. рисунок 2³), то обнаруживается четкая тенденция централизации доходов (до передачи финансовой помощи) и нестабильности распределения расходных полномочий между уровнями власти в Российской Федерации.

¹ При оценке структуры доходов для России в таблице 7 регулирующие налоги рассматривались как налоговые доходы, а не как трансферты из вышестоящих бюджетов.

² На рисунке 1 в целях сопоставимости информации, в структуре доходов и расходов бюджетной системы Российской Федерации учитывались доходы и расходы Фонда социального страхования, Фондов обязательного медицинского страхования и Пенсионного фонда.

³ На рисунке 2 данные по доходам и расходам приводятся без учета внебюджетных фондов.

Рисунок 2. Динамика доли доходов и расходов субфедеральных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации



Безусловно, объем бюджетных средств, которые поступают в региональный бюджет и расходуются региональными органами власти, является важным показателем их самостоятельности. Однако расходование средств не всегда предполагает наличие права распоряжаться ими, а получение доходов еще не свидетельствует о возможности влиять на их объем. Данные количественные показатели отражают только степень децентрализации предоставления услуг и обладания соответствующими финансовыми средствами, ничего не сообщая о децентрализации нормативного правового регулирования в бюджетной сфере.

I. Расходы

По оценкам Центра фискальной политики 85% российских регионов располагает бюджетными средствами, которых в лучшем случае хватает только на исполнение расходов, регламентированных федеральными законами. При этом, чем беднее субъект Федерации, тем меньшее количество расходных обязательств, продиктованных сверху, он способен профинансировать. Следует отметить, что общая оценочная стоимость расходных обязательств, содержащихся только в федеральном законодательстве, почти в два раза превышает доходные возможности консолидированного бюджета Российской Федерации. В результате нормы федеральных законов действуют лишь в отношении половины граждан нашей страны.

Только 5% региональных доходов, полученных из федерального бюджета целевым образом (см. рисунок 4), в соответствии с Бюджетным кодексом подлежат целевому

использованию и контролируются Счетной палатой. Однако декларирование нецелевого характера остальных доходов (собственных и регулирующих налогов, выравнивающих трансфертов) является профанацией. Эти бюджетные доходы также являются «связанными», поскольку регионы вынуждены их расходовать на исполнение так называемых «нефинансируемых мандатов» (в отличие от тех «мандатов», на исполнение которых предоставляются субвенции). В отношении расходования этих бюджетных средств контролером все в большей степени становятся законодательно установленные бенефициары бюджетных услуг. Отрадной чертой, свидетельствующей о демократизации нашего общества, становятся судебные иски граждан в отношении органов власти (главным образом региональных и местных), которые, обязаны предоставлять им определенные общественные блага в соответствии с федеральным законодательством. Расходы субнациональных органов власти оказались столь жестко регламентированными сверху, что их политика расходов практически полностью лишена самостоятельности, а значит, и ответственности за ее рациональность и эффективность.

Таблица 1. Распределение расходов и разграничение полномочий в сфере образования в Российской Федерации (2002 г.)

Виды образования	Ф	Р	М	Нормативное правовое регулирование	Обеспечение финансовыми средствами	Исполнение
Дошкольное образование	1%	17%	82%	Ф+Р	Ф,Р,М	М
Основное и среднее общее образование	1%	21%	79%	Ф+Р	Ф,Р,М	М
Начальное и среднее профессиональное образование	62%	33%	5%	Ф+Р	Ф,Р,М	?
Переподготовка и повышение квалификации	40%	54%	6%	Ф+Р	Ф,Р,М	?
Высшее профессиональное образование	93%	6%	1%	Ф+Р	Ф,Р,М	?

Обозначения: Ф – федеральный центр, Р – регионы, М – местные органы власти. Ф, Р, М – из федерального бюджета финансируются федеральные учреждения, из бюджета субъекта Российской Федерации - учреждения субъекта Российской Федерации, из местного бюджета муниципалитета - муниципальные учреждения;

? – разграничение полномочий не проведено;

+ – минимальные нормы устанавливаются федеральными органами власти, дополнительные – органами власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления.

Источник: анализ законодательства, проведенный Центром фискальной политики⁴.

Даже беглое ознакомление с таблицей 1 показывает, что было бы неправильно делать выводы о степени децентрализации только по доле расходов каждого уровня

⁴ www.fpcenter.org

власти в совокупных расходах на финансирование функции. Так, судя по первым столбцам таблицы 1, образование в значительной степени финансируется из региональных и местных бюджетов. Однако из последних столбцов видно, что нормативное правовое регулирование всех аспектов образования осуществляется при участии федерального центра, и что при этом федеральный бюджет может участвовать в финансовом обеспечении практически всех видов образования (например, финансирование ведомственных школ). Таким образом, роль федерального уровня в предоставлении услуг образования в Российской Федерации гораздо значительней, чем может показаться, если судить по доле конечных расходов на образование, финансируемых из федерального бюджета.

Таблица 2. Различия в структуре расходов субъектов федерации: доля расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на исполнение основных бюджетных функций (2002 г.)

Статья бюджетной классификации	Доля расходов на бюджетную функцию		
	Медиана	максимум	минимум
Гос. управление и местное самоуправление	6,8	11,4	2,1
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	3,2	5,3	1,0
Промышленность, энергетика и строительство	6,0	32,5	0,0
Сельское хозяйство и рыболовство	2,3	9,4	0,1
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	1,0	4,8	0,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	12,2	24,2	3,1
Образование	23,3	33,2	7,6
Культура, искусство и кинематография	2,6	4,6	0,9
Здравоохранение и физическая культура	14,8	23,1	5,0
Социальная политика	8,8	13,7	1,5

Источник: отчеты об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на 01.01.2002 (Минфин РФ)

Наш анализ степени децентрализации расходов был бы не полным, если не рассмотреть, в какой мере региональные власти на практике следуют федеральным требованиям в отношении расходования бюджетных средств.

Несмотря на значительную долю федеральных мандатов в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований, таблица 2 свидетельствует о достаточно больших различиях в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.

доходов, зачисляемых в субфедеральные бюджеты в Российской Федерации, превышает долю налоговых доходов, поступающих в субфедеральные бюджеты других стран.

Таблица 3. Структура налоговых доходов субфедеральных органов власти, распределенных по степени «налоговой независимости»* (%)

Доля налоговых доходов, поступающих в региональные и местные бюджеты в консолидированном бюджете государства		Доля налоговых доходов субфедеральных органов власти, распределенных по степени «налоговой независимости»							
		1	2	3	4.1	4.2	4.3	4.4	5
Австрия (1995)	19								
субъекты федерации (земли)	10	2				98			
местные органы власти	8	9	11			81			
Германия (1995)	29								
субъекты федерации (земли)	22					100			
местные органы власти	7	1	52			47			
Испания (1995)	13								
субъекты федерации (регионы)	5	15	7			78			
местные органы власти	9	33	51			16			
Мексика (1995)	20								
штаты	16	14				86			
местные органы власти	4						74		26
Швейцария (1995)	38								
кантоны	22	89				6	5		
местные органы власти (коммуны)	16		97				3		
Российская Федерация** (2001)	41								
субъекты федерации	36	3	35				21	41	0
местные органы власти	5		25				15	59	1

Источник: OECD Tax Policy Studies, Taxing Powers of State and Local Government, 1999; данные для Российской Федерации рассчитаны на основе отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на 01.01.2002

* Степень налоговой независимости:

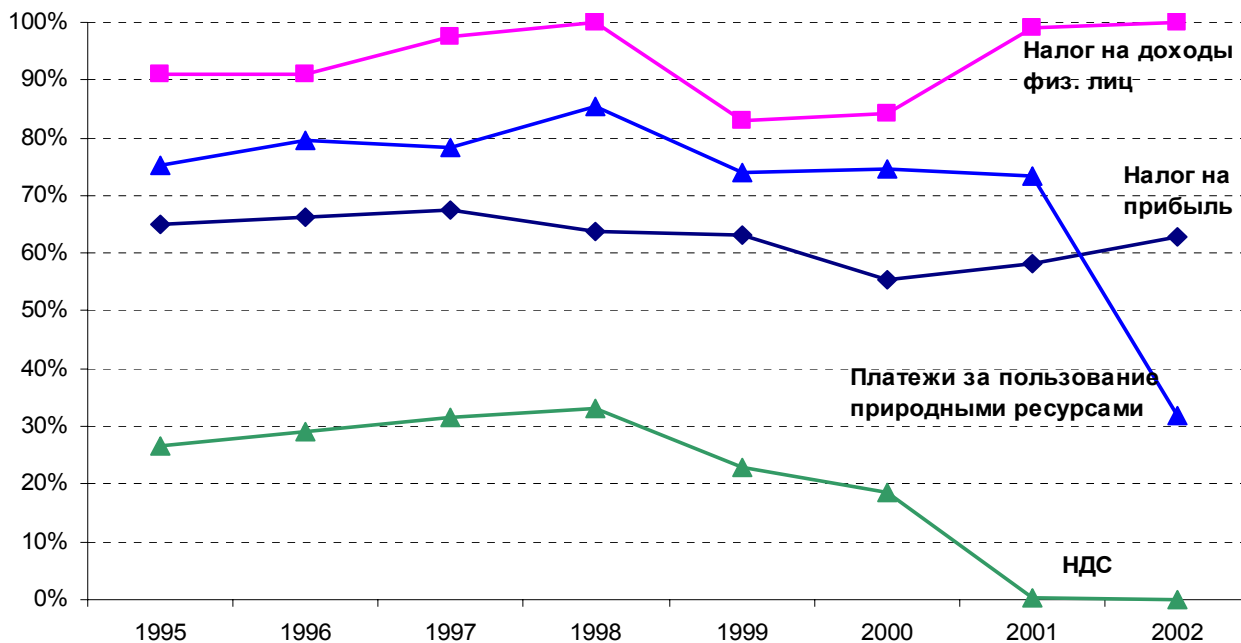
- 1) субнациональные органы власти устанавливают налоговую ставку и налоговую базу;
- 2) субнациональные органы власти устанавливают только налоговую ставку;
- 3) субнациональные органы власти устанавливают только налоговую базу;
- 4) доходы, разделяемые на долевой основе:
 - 4.1) пропорции разграничения доходов устанавливаются субнациональными органами власти;
 - 4.2) пропорции разграничения доходов могут быть изменены только с согласия субнациональных властей;
 - 4.3) пропорции разграничения доходов установлены в законодательстве и могут быть изменены центральным правительством в одностороннем порядке;
 - 4.4) пропорции разграничения доходов устанавливаются центральным правительством ежегодно в законе о бюджете;
- 5) центральное правительство устанавливает ставку и базу налога.

** Данные по конечному распределению налоговых доходов. В скобках указаны данные, соответствующие распределению доходов до передачи регулирующих налогов местным органам власти из бюджетов субъектов РФ.

41% налоговых доходов субъекта федерации поступает от налогов, долевое распределение которых между уровнями бюджетной системы устанавливается законом о федеральном бюджете. Федерация практически каждый год меняет нормативы зачислений федеральных налогов в бюджеты субъектов федерации, хотя и под самыми благовидными предложениями (см. рисунок 4). Так, решение зачислять с 2001 г. 100% НДС в федеральный бюджет отвечало требованиям как налоговой теории, так и практики (его база неравномерна, концентрируется в самых богатых регионах, распределить поступления

этого налога пропорционально реально созданной в регионах добавленной стоимости не представляется возможным). Но в результате регионы помимо своей воли лишились доходов, на которые рассчитывали.

Рисунок 4. Динамика нормативов отчислений от регулирующих налогов в бюджеты субъектов РФ (расчеты ЦФП по данным Министерства финансов РФ)



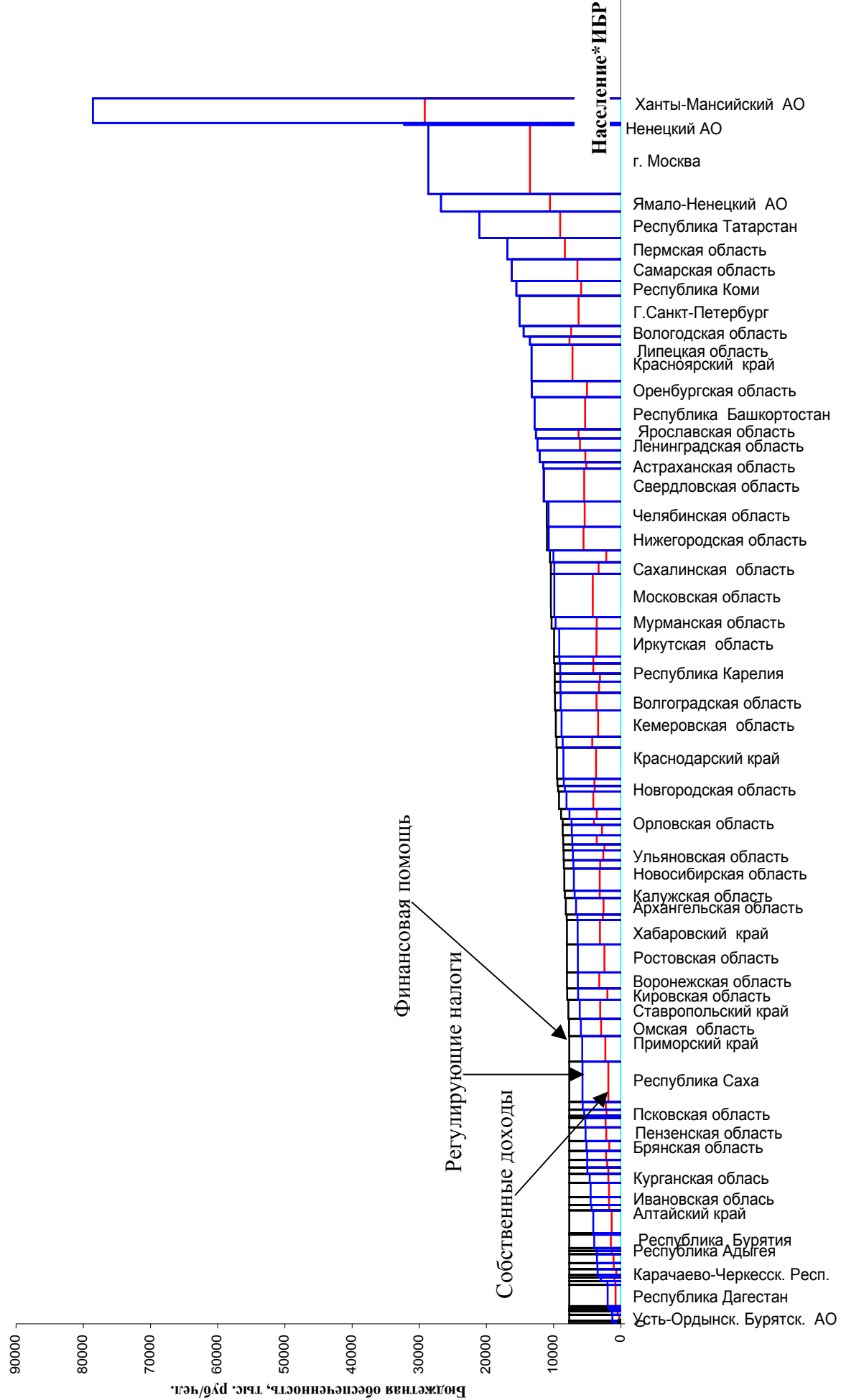
Налоги, распределение которых по уровням бюджетной системы закреплено федеральным законодательством, дают 21% налоговых поступлений в субфедеральные бюджеты. В отношении этих источников доходов также нет уверенности в том, что федеральный центр не решит пересмотреть налоговое законодательство и поменять пропорции, в которых поступления распределяются по уровням бюджетной системы. За два последние года резко, с 60% до 8%, сократилась закрепленная до недавнего времени в отраслевом федеральном законодательстве пропорция зачисления налога на добычу полезных ископаемых в бюджеты разных уровней. Шаг верный: налоговая база неравномерна, поэтому налог лучше сосредоточить в федеральном бюджете, а потом использовать для выравнивания бюджетной обеспеченности. Но это привело к резкому и незапланированному снижению доходов Тюменской области и других подобных регионов без какой-либо адекватной компенсации. О каком среднесрочном бюджетном планировании можно в этих условиях говорить? Меняется ставка и база налога на прибыль. Бизнес выигрывает, но региональные бюджеты опять несут непредвиденные потери, потому что доходы от налога на прибыль поступают в значительной степени в региональные бюджеты.

Что касается региональных и местных налогов (35% поступлений от налоговых доходов субфедеральных бюджетов), то таковыми их можно считать только номинально. Федерация предписывает, куда они должны зачисляться (земельный налог), какие по ним предоставляются льготы (налог на имущество), и, главное, она сама решает, когда их вводить, и когда отменять. Это всегда происходит неожиданно и в одностороннем порядке. Безусловно, местный налог на ЖКХ, будучи оборотным, противоречил лучшей практике налогообложения. Его ликвидировали по решению центра. Зачем же было называть его местным? Региональный налог с продаж сначала с большим трудом был навязан регионам, а с этого года – отменен в целях снижения налогового бремени. Но это – политика федеральных органов власти. Так почему бы федеральной власти и не вести ее за свой счет?

Необходимо отметить, что приведенная выше структура доходных источников региональных бюджетов отражает среднероссийский уровень. Поскольку доходные возможности субъектов Федерации различаются в десятки раз, относительно независимыми от федерального центра оказываются лишь некоторые из них, в то время как для большинства регионов роль собственных доходов в бюджете незначительна. Рисунок 5 позволяет сопоставить подушевую бюджетную обеспеченность субъектов федерации различными видами доходов и степень зависимости от них бюджетов отдельных регионов.

Рисунок 5 также демонстрирует чрезвычайно высокую степень неравенства налоговой базы отдельных регионов. Подушевые налоговые доходы (без корректировки на стоимость предоставления бюджетных услуг) самого богатого субъекта федерации (Ямало-Ненецкого АО) в 76 раз превышают налоговые доходы самого бедного (Республика Ингушетия). В этой ситуации закрепление за всеми субъектами РФ дополнительных единых нормативов регулирующих налогов и доведение соотношения налоговых доходов до 50:50 (то есть пропорции, которая закреплена в 48 статье Бюджетного кодекса, но приостанавливается ежегодным законом о федеральном бюджете на протяжении последних лет) приведет к еще большему разрыву в обеспеченности регионов налоговыми доходами. Так, этой пропорции можно достичь, если передать регионам 22% от собираемого на соответствующей территории НДС. Но в этом случае неравенство налоговой базы возрастет до 80-ти кратного размера, а доходы федерального бюджета сократятся на 11 %, что, скорее всего, скажется на объеме финансовой помощи, передаваемой в регионы в целях выравнивания. Поэтому вопрос вертикального распределения налоговых доходов должен рассматриваться с большой осторожностью.

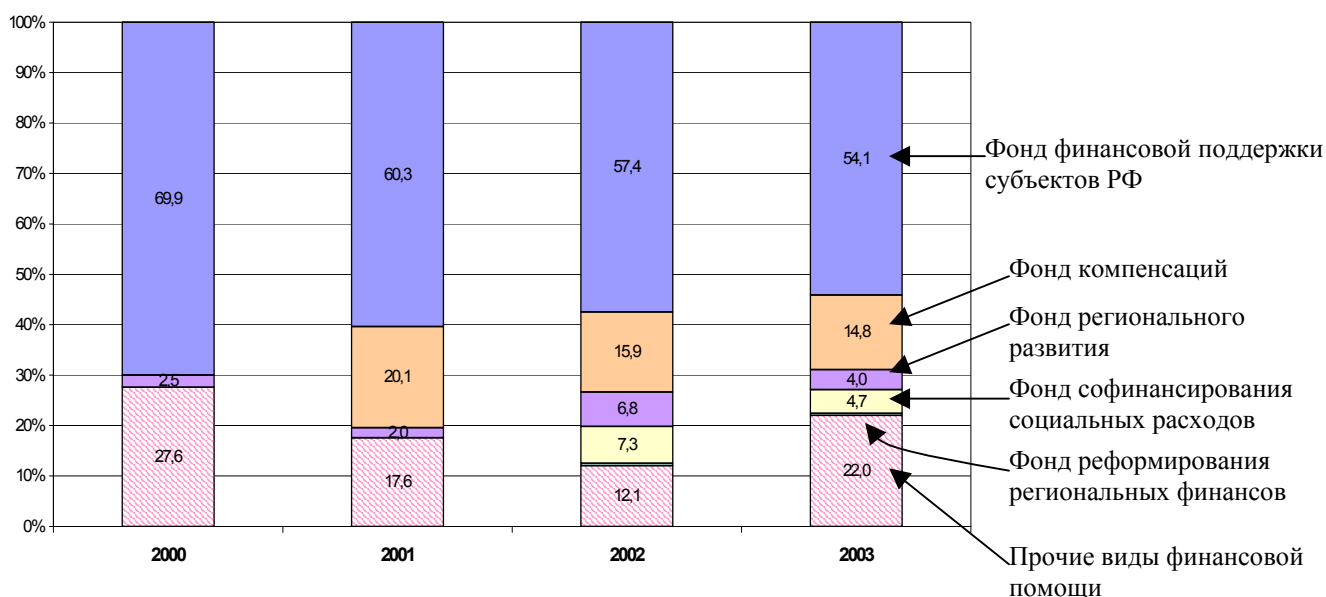
Рисунок 5. Соотношение бюджетной обеспеченности по собственным доходам, регулирующим налогам и финансовой помощи в отдельных субъектах РФ



Следует принимать во внимание степень равномерности распределения налоговой базы отдельных налогов по субъектам федерации. Именно поэтому в России основное внимание в процессе фискальной децентрализации должно уделяться не столько увеличению совокупной доли закрепленных за субнациональными бюджетами налоговых доходов, сколько повышению самостоятельности региональных и местных органов власти при формировании своей доходной базы.

Еще одним показателем степени децентрализации общественных финансов является степень прозрачности, объективности и стабильности предоставления финансовой помощи нижестоящим бюджетам. Несмотря на то, что, начиная с 2000 г. финансовая помощь на выравнивание бюджетной обеспеченности стала распределяться по единой формализованной методике, регионы не в состоянии предсказать размер причитающихся им на следующий финансовый год трансфертов.

Рисунок 6. Структура финансовой помощи из федерального бюджета



Источник: рассчитано ЦФП на основе законов о бюджете за соответствующие годы.

Формула ежегодно совершенствуется, но в результате этого отдельные регионы недополучают до 50% от объема финансовой помощи, рассчитанной по методике предыдущего года. Доля распределяемых на формализованной основе трансфертов (из Фонда финансовой поддержки регионов и из Фонда компенсаций) на протяжении

последних лет снижается (см. рисунок 5). Так, в 2004 г. помимо трансфертов из пяти фондов, устанавливаемых Бюджетным кодексом, в регионы будут направлены следующие виды средств:

- погашение задолженности федерального бюджета по переданному жилью,
- дотации на стабилизацию,
- средства на ликвидацию последствий стихийных бедствий в сельском хозяйстве,
- оказание дополнительной финансовой помощи на дорожное строительство тем регионам, у которых в результате неравномерности поступлений акцизов на нефтепродукты произошло недостаточное формирование дорожных фондов,
- дотации на компенсацию потерь в результате отмены или централизации части налогов,
- дотации регионам, для которых повышение заработной платы бюджетникам наиболее существенно отразится на расходной части бюджета,
- прочие дотации, цели которых даже не сформулированы в законе о бюджете.

Методика определения размеров этих дотаций не оглашается, хотя Министерство финансов уверяет, что она существует. Такая политика фактически возвращает практику сокращавшихся в последние годы согласований размеров межбюджетных потоков, что, несомненно, усиливает зависимость региональных органов власти от центра.

III. Содержание федеративной реформы с точки зрения фискальной децентрализации

В прошедшем году в России были осуществлены масштабные законодательные реформы, ознаменовавшие новый этап развития политического и бюджетного федерализма в нашей стране. Инициированные президентской администрацией поправки к законам о принципах организации органов власти в субъектах федерации и местного самоуправления подготовили почву для коренных реформ в сфере децентрализации государственного управления. Пожалуй, самым значимым итогом работы Комиссии по разграничению полномочий⁵ явилось запрещение возложения на нижестоящие органы власти жестких нефинансируемых мандатов. Основой этого решения стало признание того, что полномочия каждого уровня власти складываются из трех составных частей. Это а) установление правил, или регулирование, б) обеспечение финансовыми средствами исполнения принятых решений и в) непосредственное исполнение или организация исполнения принятых решений⁶. В зависимости от того, как сочетается распределение этих трех видов полномочий между уровнями власти, по-разному будут складываться и взаимоотношения между бюджетами. Тот уровень власти, который жестко устанавливает правила расходования средств, должен на себя взять и ответственность за обеспечение таких расходов финансовыми средствами из своего бюджета. Если Федерация говорит, что детские пособия должны выплачиваться в таком-то размере, то она и должна выделять соответствующие средства, целевым образом направлять их в нижестоящие бюджеты и контролировать, чтобы детские пособия выплачивались именно в таком размере. Если федеральный законодатель предпишет, что детские пособия могут выплачиваться по усмотрению органов власти субъектов Федерации, то тогда их размеры будут устанавливаться на основе доходных возможностей соответствующих региональных бюджетов.

В то же время Комиссия предложила оставить возможным *введение* федеральным уровнем власти основных приоритетов (качественных стандартов) использования бюджетных средств, при том, что конкретные объемы финансирования таких расходов

⁵ Официальное название – Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления.

⁶ См. подробнее: Курляндская Г.В., Андреева Е.И., Голованова Н.В. Разграничение расходных полномочий между уровнями власти в Российской Федерации, Москва, “Academia”, 2002 г.

будут устанавливаться законодательством нижестоящих уровней власти. Такой принцип представляется вполне оправданным для федеративного государства.

Упразднение нефинансируемых федеральных мандатов можно осуществить тремя способами:

Во-первых, профинансировать их из федерального бюджета через субвенции. Однако для этого федеральным органам власти либо придется кардинально сокращать другие статьи бюджета, либо, что более вероятно, перераспределить практически все налоговые доходы от субфедерального к федеральному уровню.

Во-вторых, отменить на федеральном уровне требования к конкретному объему финансирования таких обязательств и передать эти полномочия на нижестоящий уровень. Однако в этом случае продекларированные федеральным центром, но невыполненные регионами в полном объеме социальные обязательства, станут причиной недовольства населения, которое обрушится на региональные власти.

Наконец, самым радикальным и справедливым по отношению к регионам способом избавления от избыточных бюджетных обязательств и необеспеченных мандатов может стать только полная их отмена федеральным законодательством. Одновременно, субъект Федерации будет вправе по своему усмотрению и в соответствии со своими финансовыми возможностями принять решение об аналогичных мерах социальной защиты.

По завершении работы Комиссии были приняты фактически новые редакции Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов федерации» и Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Затем в Государственную Думу были внесены соответствующие поправки к Бюджетному и Налоговому кодексам.

Анализ первого из принятых по итогам работы Комиссии в июле 2003 г. закона «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации власти в субъектах Российской Федерации» и подготовленных поправок к другим нормативно-правовым актам показывает, что ликвидация нефинансируемых мандатов будет осуществляться путем сочетания всех трех описанных выше способов, но основной приоритет отдается второму.

Новая редакция закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов федерации» четко разграничила полномочия по предметам совместного ведения между

Федерацией и субъектами Федерации. Закон оставляет только три возможных варианта разграничения полномочий:

- 1) Вариант «исключительное ведение»: все составляющие полномочий (нормативно-правовое регулирование, обеспечение финансовыми средствами и исполнение) закрепляются за одним уровнем власти. Примером предмета исключительного ведения федеральных органов власти служит функция обороны государства. В то же время практически невозможно придумать ни одного предмета исключительного ведения субъекта федерации, отличающегося от приведенного в 263 статье списка «полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленным Конституцией Российской Федерации».
- 2) Вариант «совместное ведение»: приоритеты/стандарты в отношении бюджетных расходов устанавливаются федеральным уровнем власти, регламентация расходов, их финансовое обеспечение и непосредственное исполнение остаются на региональном уровне. Классическим примером предмета совместного ведения федерации и субъекта федерации служит образование. В соответствии с Законом этот предмет ведения разграничен между федерацией и субъектами федерации так, что регламентация, финансирование и организация предоставления высшего образования остались за федерацией, фактически превратившись в предмет исключительного ведения федерации. По профессионально-техническому и общему образованию за федерацией остается право установления только общих стандартов, в то время как конкретная регламентация предоставления соответствующих услуг, обеспечение их финансовыми средствами и организация предоставления – закрепляются за субъектами федерации. Но самым главным и радикальным изменением явилось то, что Закон снял с федерального уровня ответственность за регламентацию (установление объема и порядка предоставления) и финансирование мер социальной защиты целому ряду категорий населения, возложив эту функцию на регионы.
- 3) Вариант «делегированное полномочие»: все нормативное правовое регулирование и обеспечение финансовыми средствами закрепляются за вышестоящим уровнем власти, а непосредственное исполнение передается нижестоящему уровню вместе с соответствующими целевыми финансовыми средствами. Примером полномочия, делегированного федеральным уровнем на уровень субъекта федерации будет служить выплата пособий и льгот ветеранам за счет средств, целевым образом переведенных из федерального бюджета в региональные.

По итогам работы Комиссии кардинальным образом перерабатывается глава 11 Бюджетного кодекса, посвященная разграничению расходов между уровнями власти. Эта глава больше не будет содержать списка «расходов, осуществляемых» из того или иного бюджета. Отныне каждый уровень власти будет расходовать бюджетные средства в соответствии с возложенными на него полномочиями, которые устанавливаются прочими законодательными актами. В Бюджетном кодексе предлагается повторить запрет на возложение нефинансируемых мандатов на нижестоящие органы власти.

После законодательной отмены необеспеченных мандатов и приведения содержащихся в федеральном законодательстве норм, регулирующих расходные обязательства бюджета, в соответствии с его доходными возможностями, расходная часть бюджетов всех уровней должна будет формироваться на основе всего действующего

законодательства. Для сведения воедино расходных обязательств, налагаемых на каждый уровень власти, в Бюджетном кодексе устанавливается требование, в соответствии с которым каждый уровень власти должен формировать свой Реестр расходных обязательств. Реестр расходных обязательств должен стать своего рода инвентаризацией расходных обязательств, установленных отраслевыми законами, и служить основой для формирования бюджета по расходам на очередной финансовый год.

Составление реестров расходных обязательств всех уровней власти должно послужить основой для дальнейшей работы по внесению поправок в законодательство, направленных на совершенствование разграничения расходных полномочий и отмену необеспеченных мандатов.

Однако перечисленные выше нормативные правовые акты, над которыми уже ведется работа по внесению изменений, не смогут достичь поставленных Комиссией целей, если не будут приняты соответствующие поправки к целому ряду отраслевых законов. По оценкам, для того, чтобы обеспечить четкое разграничение расходных полномочий, определить финансовую ответственность каждого уровня власти за принимаемые решения, упразднить необеспеченные мандаты, придется внести изменения более чем в сто отраслевых законов, регулирующих исполнение и финансирование функций органов власти всех уровней. Эти законы должны быть приведены в соответствие не только с требованиями вышеназванных законов, но и в соответствие с доходными возможностями бюджетной системы Российской Федерации. Комиссия признала, что действующее федеральное законодательство характеризуется избыточностью расходных обязательств, налагаемых на органы власти. Как отмечалось выше, обязательства бюджетной системы Российской Федерации в настоящее время почти в два раза превышают доступный для их реализации объем финансовых ресурсов, и без их сокращения система по разграничению расходных обязательств нормально работать не сможет.

Комиссия в рамках своей работы в соответствии с Концепцией разграничения расходных полномочий разрабатывала также предложения и по разграничению доходных источников уровней власти. К сожалению, эти предложения не вышли за рамки идеологии проводимой федеральными органами власти налоговой политики. Эта политика, учитывающая, прежде всего, интересы бизнес-сообщества, интересы налогоплательщика, преследующая прогрессивные цели упрощения налоговой системы и налогового администрирования, в то же время абстрагируется от федеративного характера нашего государства. В таком государстве каждый уровень власти должен иметь реальные

полномочия по формированию и управлению своими доходами. Предложения Комиссии в области разграничения доходных полномочий свелись к оценке того, сколько и за каким уровнем бюджета следует закрепить налоговых доходов, чтобы обеспечить финансирование поделенных расходных обязательств. В рамках действующей налоговой системы это означает определение и установление нормативов отчислений от федеральных налогов в нижестоящие бюджеты. По результатам работы Комиссии Налоговый кодекс не претерпит практически никаких изменений. Прогрессивный характер будут иметь только поправки к Бюджетному кодексу, в котором отныне будут закреплены нормативы отчислений от федеральных налогов в региональные, а также местные бюджеты.

IV. Перспективы претворения федеративной реформы в жизнь

После принятия закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на плечи Государственной Думы нового созыва и Совета Федерации ложится ответственность за приведение всего действующего законодательства в соответствие с новой концепцией федеративных отношений. Закон устанавливает, что решение вопросов, которые отнесены к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, должно осуществляться данными органами «самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета)». Следуя логике реформы, на федеральном уровне следует отменить регламентирование осуществления подобных полномочий, а на уровне субъекта федерации, наоборот, следует разработать законодательство, детально устанавливающее порядок и объем предоставления общественных благ в процессе реализации данных полномочий.

Огромная ответственность ляжет на плечи субъектов федерации в связи с передачей им полномочий по социальной поддержке и социальному обслуживанию населения. К категориям граждан, меры социальной защиты которых отныне будут определяться законодательством субъекта федерации, относятся:

- граждане пожилого возраста
- инвалиды,
- граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации,
- дети-сироты, безнадзорные дети, дети, оставшиеся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях),
- ветераны труда, лица, проработавшие в тылу в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов,

- семьи, имеющие детей (в том числе многодетные семей, одинокие родители),
- жертвы политических репрессий,
- малоимущие граждане.

Для того, чтобы политика регионов в социальной сфере, в соответствии с новым законом, действительно стала самостоятельной, необходимо ликвидировать нефинансируемые мандаты, налагаемые на региональные бюджеты. Для этого потребуется внести кардинальные изменения в законы:

- «О реабилитации жертв политических репрессий»
- «О ветеранах»
- «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»
- «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»
- «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»
- «Об основах социального обслуживания населения»
- «О государственной социальной помощи» и др.

Судя по всему, сделать это будет не так-то просто. Для этого политикам придется отказаться от привычного популизма и честно признаться в том, что на провозглашенные федеральными законами (но наполовину не исполняемыми) социальные блага средств в региональном бюджете нет. У кого поднимется рука отменить все национальные гарантии инвалидам или репрессированным? А как быть с признанием самого статуса инвалида или репрессированного? Не может же человек в одном регионе считаться таковым, а в другом - нет. Но продолжать присваивать этот статус на федеральном уровне, строго говоря, означает наведение нефинансируемого мандата на региональные бюджеты в части определения численности категорий граждан, претендующих на соответствующую социальную защиту.

Осознают ли инициаторы реформы ее масштабность? Это покажет ближайшее будущее, поскольку уже сейчас в рамках специально созданной Рабочей группы идет интенсивная подготовка поправок сразу к 90 законам.

Не меньшая, а, скорее, большая ответственность в связи с этими поправками ложится на органы власти субъектов Федерации. Они должны будут разработать и принять собственное законодательство, регулирующее собственную социальную политику. Наиболее рациональным представляется рекомендовать субъектам Федерации сконцентрировать все нормы такого законодательства в едином Социальном кодексе. Собственно говоря, то же самое надо рекомендовать и федеральным органам власти, поскольку действующее законодательство в этой сфере чрезвычайно разнородно и противоречиво, а также зачастую страдает дублированием одних и тех же норм в разных законах.

Как поведут себя субъекты Федерации? Смогут ли они принять непопулярное решение по сокращению, по сравнению с действующим пока федеральным законодательством, объема социальных обещаний? Если нет, то им придется в полном объеме финансировать непосильный объем расходных обязательств, не ссылаясь на нехватку денег, якобы не доданных из центра.

Настораживает превратное понимание положений закона об общих принципах организации органов власти в субъектах Федерации о ликвидации нефинансируемых мандатов. Так, по нашим наблюдениям, федеральные чиновники, разрабатывающие соответствующие поправки в отраслевое законодательство, обращают внимание лишь на четкое закрепление финансирования того или иного вида расходных обязательств за тем или иным уровнем власти. При этом они оставляют нетронутыми статьи, в которых фактически устанавливаются нормы финансирования социальной помощи и порядок предоставления социальной услуги (например, требование бесплатности предоставления той или иной услуги, установление перечня учреждений, на базе которых та или иная услуга может быть предоставлена, регламентация деятельности персонала, занятого в сфере социального обслуживания).

Регионализация социальной политики в России, к сожалению, не сопровождается ростом полномочий в налоговой сфере. А ведь именно эти полномочия позволяют сбалансировать расходные обязательства, которые возлагаются законодательными органами власти на административный аппарат. Расширение прав в отношении расходов необходимо дополнить расширением полномочий по установлению налоговой базы и ставок. Население вправе получить реальные доказательства того, что уровень налогообложения, установленный законодательными органами власти адекватен тем же способом установленному объему и уровню предоставления бюджетных услуг. Только в этом случае политика властей станет ответственной до конца, причем не перед вышестоящими органами власти, а перед населением. И избиратель, наконец-то, поймет, что именно он сам оплачивает деятельность своих избранников и предоставляемые ими общественные блага.

А там и до гражданского общества недалеко...