
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт экономики Российской академии наук

СИММЕТРИЯ И АСИММЕТРИЯ
В РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ
ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Москва
Институт экономики
2012

Симметрия и асимметрия в Российской модели Федеративных отношений / Под рук. С.Д. Валентя. — М.: Институт экономики РАН, 2012. — 57с.

ISBN 978-5-9940-0401-2

Авторы: д.э.н. Валентей С.Д. (руководитель), Валентик О.Н., д.ю.н. Глигич-Золотарева М.В., д.э.н. Лыкова Л.Н.

При подготовке доклада были использованы материалы д.э.н. Бахтизина А.Р., д.э.н. Бухвальда Е.М. к.э.н. Кольчугиной А.С.

©

Коллектив авторов,
2012

©

Институт экономики РАН
2012

©

Валериус В.Е., дизайн,
2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава I.	
Проблемы и задачи децентрализации.....	6
1. Необходимость нового подхода.....	6
2. Этапы федерализации России.....	8
Глава II.	
Правовые проблемы формирования полномочий субъектов Российской Федерации.....	16
1. Действующая схема распределения полномочий.....	16
2. Некоторые противоречия федеративной реформы.....	19
3. Направления правового обеспечения децентрализации полномочий.....	29
Глава III.	
Возможные направления выстраивания асимметричной модели межбюджетных отношений.....	32
1. Основы перехода к асимметричной модели.....	35
2. Пересмотр доходных и расходных полномочий.....	37
3. Возможные схемы финансовых взаимоотношений.....	43
4. Типизация субъектов Российской Федерации.....	46
Заключение	51
Приложение.	
Оценки последствий предлагаемых мероприятий (2011 г.).....	53

ВВЕДЕНИЕ

В 2010 г. в России реализуется ряд инициатив, которые могут трактоваться как начало нового этапа развития ее федеративной государственности. В их числе поиск путей децентрализации полномочий в системе государственного территориального управления, возврат к практике выборов губернаторов и членов Совета Федерации. Но будут ли результаты этих инициатив однозначно позитивными?

Ответить на этот вопрос сложно, поскольку принятие названных решений не сопровождалось четкой формулировкой преследуемых целей.

Например, неясно, как и по каким направлениям изменится степень участия субъектов Федерации в выработке принципов общефедеральной государственной региональной политики. Проблема эта принципиальная, так как децентрализация полномочий предполагает расширение ответственности региональных органов власти по управлению социально-экономическим процессами. Но как это осуществить, когда, во-первых, часть субъектов Федерации не способна обеспечить развитие своих экономик собственными силами? Во-вторых, у руководителей федерального уровня, региональных управленцев, муниципальных чиновников, у значительной части представителей экономической и юридической науки сложилось упрощенное понимание содержания принципов и механизмов взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов. И одно из проявлений данного упрощения — игнорирование *качественных различий* между мотивами, которыми

руководствуются хозяйствующие субъекты, и целями, которые преследуются при организации системы публичного управления¹.

В подобной ситуации децентрализация управления и выборность губернаторов создают опасность разрушения пока еще хрупкого единства экономического и политического пространства страны. С такой опасностью Россия уже сталкивалась, когда регионы выступали в роли своеобразных, имеющих собственную, относительно изолированную властную вертикаль, «субфедеральных корпораций». Это способствовало развитию тенденции автаркизации региональных экономик, в том числе потому, что региональные лидеры видели в ней способ изолировать свои субъекты Федерации от последствий охватившего страну кризиса.

Сегодня ситуация иная. Экономика укрепляется, и, казалось бы, сценарий середины 1990-х годов не имеет перспектив. Однако современную Россию «кормят» порядка 16% регионов. А потому, не исключено, что выборы губернаторов, дополняемые переходом к децентрализованной системе государственного территориального управления, подтолкнут богатые регионы к экономическому сепаратизму.

Полагаем, что снизить опасность возникновения такого сценария позволит *сочетание* в отношениях Федерации и ее субъектов *элементов симметрии и асимметрии*. Некоторые возможные направления и механизмы обеспечения такого сочетания рассматриваются в настоящем докладе.

1. Пример такого упрощения – предложение создать корпорацию по освоению ресурсов ряда регионов Сибири и Дальнего Востока, работу которой не будут иметь право контролировать не только региональные, но и федеральные (за исключением Президента РФ) органы власти и управления.

Проблемы и задачи децентрализации

Занимаясь в течение многих лет проблемами развития федеративных отношений, авторы настоящего доклада неоднократно убеждались в том, что поиск простых формул такого развития порождает поспешность в конструировании институтов государственного территориального управления и, как результат, их низкую эффективность. Поэтому, являясь сторонниками развития федерализма в России, мы, вместе с тем, отстаиваем модель медленного, поэтапного движения в данном направлении. Но «медленный» и «поэтапный» не означает — стихийный и нерегулируемый. И чтобы подобные тенденции не возобладали, в настоящем разделе мы сосредоточимся не на очевидном позитиве инициатив в области развития федеративной государственности в России, а на трудностях, которые возникнут на этом пути.

1. Необходимость нового подхода

Как нам уже приходилось неоднократно писать, характер (формальный или реальный) федерации определяет не полнота законодательства, а обладание регионами социально-экономическим потенциалом, *позволяющим им претендовать на статус субъекта федерации*. Поэтому при создании основ реальных федераций не экономика следует за правом, а право — за экономикой².

Вместе с тем в мире нет федеративных государств с одинаковым уровнем социально-экономического развития их субъектов, а также с одинаковыми историческими традициями. Учет

2. Известны случаи, когда законодательная инициатива работая на опережение инициирует позитивные процессы в экономике и обществе. Примером может служить введение в ЕС требований к сокращению выбросов в атмосферу автомобильными двигателями, к снижению уровня шума от двигателей самолетов и т.п. Эта инициатива не только позитивно отразилась на качестве окружающей среды, но и инициировала переход предприятий к новым технологиям.

этих обстоятельств при государственном строительстве привел к невозможности сформировать полностью симметричные федерации. Все федеративные государства используют элементы асимметрии, реализующиеся в трех формах.

Первая форма. Структурно-асимметричные федерации. В их состав входят субъекты федерации и регионы, не обладающие статусом субъекта.

Вторая форма. Федерации, асимметрия которых обусловлена закрепленным в конституции страны различием правового статуса субъектов.

Третья форма. Скрыто асимметричные федерации. Их субъекты формально обладают одинаковыми правами. Однако ряд регионов имеет особые полномочия (право «вето», различное представительство в верхней палате парламента и пр.) или права (политические, экономические, культурные и пр.).

Отметим и то, что в разных федерациях фиксируются различные комбинации трех типов асимметрии³.

В пользу целесообразности сочетания в отечественной модели федерализма элементов симметрии и асимметрии свидетельствуют два обстоятельства.

Во-первых, то, что для России характерна предельно высокая дифференциация уровней развития регионов.

Так, если в 1996 г. (в период «войны суверенитетов») 59 субъектов Федерации имели положительное сальдо во взаимоотношениях с федеральным бюджетом⁴, то сегодня таких регионов только 13 (по другим расчетам, их 35), и они производят более 52% валового регионального продукта (на 10 отстающих – менее 1%)⁵. К чему может привести избрание глав регионов при подобном уровне социально-экономической дифференциации, понять несложно (ответ подсказывают и противоречия как внутри ЕС,

3. Например, структурно-асимметричные федерации могут быть скрыто-асимметричными. В такую группу входят, например, США, которые относясь к первому типу федераций, имеют признаки второго (федеральный округ) их типа.

4. Правда, при этом 51 из них получал трансферты (к ним, кстати, принадлежала такая «бедная» Республика, как Татарстан), хотя в 25 получавших трансферты регионах налоговые поступления в федеральный бюджет составляли 50–100%.

5. В Канаде, также характеризующейся существенными различиями экономического потенциала регионов, 4 из них производят 90% ВВП, остальные 9 все же около 10%.

так и в некоторых странах Европы): *богатые регионы попытаются дистанцироваться от бедных*. И это объяснимо: богатый никогда не согласится, чтобы бедный обладал равными с ним правами.

Во-вторых, как показывают наши расчеты (рис. 1), субъекты Федерации различаются базовыми условиями развития их экономик⁶.

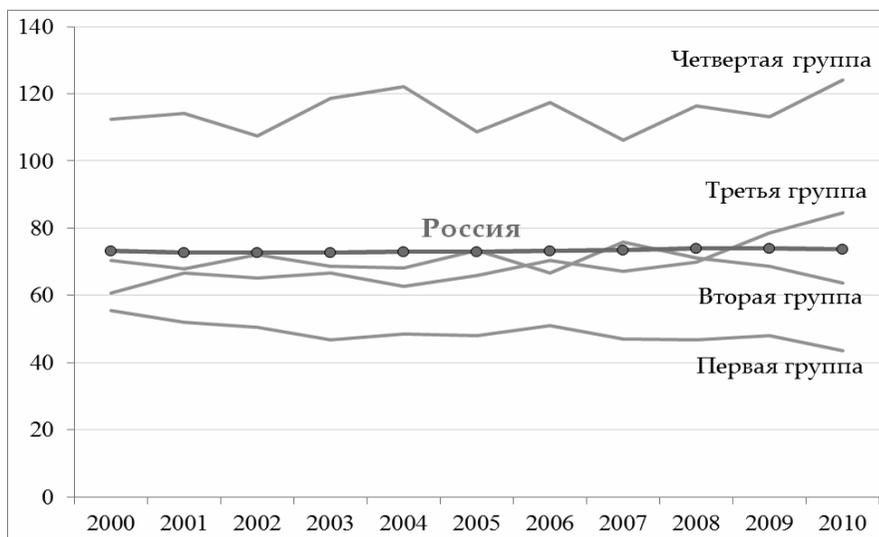


Рис. 1. Группировка субъектов РФ по базовым условиям развития региональных экономик

Полагаем, что игнорирование значимости этих объективных обстоятельств одна из главных причин сохранения неопределенности целей и механизмов децентрализации системы государственного территориального управления. Чтобы доказать это, обратимся к истории российского федерализма.

2. Этапы федерализации России

После распада СССР российское общество прошло через три этапа формирования основ федеративной государственности.

6. Расчеты осуществлялись путем оценки инвестиционного и социального потенциалов субъектов Федерации.

Для **первого этапа** (1990–2000 гг.) было характерно *стихийное движение в направлении ее асимметричной модели*.

По большей части данный тренд был предопределен практически одномоментным после распада СССР разрывом экономических связей РСФСР с другими советскими республиками и странами бывшего социалистического лагеря. Этот разрыв РСФСР переживала особенно болезненно, так как в отличие от других союзных республик ни она, ни ее субъекты *никогда не формировались как экономически самостоятельные образования*. Во многом по этой причине уровень формализации федеративных отношений внутри РСФСР превышал таковой не только в других союзных республиках, но и в Союзе ССР. Соответствовали ему и система государственно-территориального устройства, экономика-правовая ущербность которой выявилась сразу после распада СССР.

Так, например, в РСФСР существовала *только одна группа регионов*, имевших формально-юридическое право претендовать на статус субъекта Федерации, — обладавшие собственными правительствами и законодательными органами АССР. Остальные регионы, несмотря на то что их экономический потенциал часто многократно превосходил потенциал большинства АССР, относились к административно-территориальным единицам либо к национальным автономиям.

Несоответствие правового статуса ряда субъектов РСФСР уровню их экономического развития актуализировало проблему выбора модели федеративного устройства. Однако слабость центральной власти вынудила ее оставить право выбора за субъектами Федерации, часть которых предпочла движение в сторону *асимметричной модели*.

Такое решение имело объективные причины. Последовавшее вслед за распадом Союза ССР разрушение единства экономического пространства поставило регионы в условия, при которых они самостоятельно должны были искать пути выживания. Органы власти многих из них, пытаясь избежать окончательной деградации региональных экономик, избрали путь их самоизоляции. Итогом выступила деформация экономического и правового пространств и «война суверенитетов», в ходе которой:

- нормой стала ситуация, при которой конституции, уставы и законодательство большинства субъектов РСФСР противоречили федеральному законодательству;
- ряд регионов (прежде всего республик) присвоил дополнительные полномочия, без принятия адекватной им ответственности перед государством и обществом;
- в некоторых регионах прошли референдумы об их государственном суверенитете;
- началась практическая реализация идеи об особых правах проживавших в границах АССР и автономий титульных наций.

Таким образом, стихийный, нерегулируемый характер выбора асимметричной модели реализовался в тенденциях, аналогичных тем, которые запустили процесс распада СССР. Это не могло не наложить отпечатка и на процессы, происходившие после принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации.

Конституция инициировала выстраивание новой системы законодательства. В частности, в ней были определены (хотя и не в полной мере) правовые основы российской федеративной государственности. Но главное, она:

- утвердила принцип симметричности федеративных отношений;
- закрепила нормативно-правовую равнозначность субъектов Федерации;
- конкретизировала предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов⁷.

Вместе с тем в рассматриваемый период, как и до него, *федеральный Центр оказался неспособен* сдерживать стремление ряда регионов (особенно национальных республик) к произвольному расширению круга собственных полномочий. Наиболее ярко это стремление проявилось *в двустороннем договорном процессе* между Федерацией и ее субъектами. Сторонники договорного процесса приводили в его пользу три аргумента.

7. Вопросы, относящиеся к ведению субъектов Федерации, в Конституции не зафиксированы. Они определены по «остаточному принципу».

Первый. Практика двусторонних договоров и соглашений не противоречит Конституции.

Второй. Она позволяет восполнить недостатки Основного закона.

Третий. Двусторонние договора и соглашения способствуют «собираанию земель», а потому – укреплению Федерации, поскольку устойчивость реальной федерации гарантирует только добровольность членства.

Из этих аргументов отчасти справедлив был лишь первый. Конституция действительно позволяет заключать двусторонние договоры и соглашения. Но она не содержит норм, допускающих возможность разрушения единства экономического и правового пространства страны. Заключаемые же двусторонние договоры и соглашения, пусть не прямо, эту возможность предусматривали. Во-первых, они заключались без ведома других субъектов Федерации. Во-вторых, их заключение проходило без участия и, главное, – вне контроля со стороны законодательной ветви власти. В-третьих, они заключались не Российской Федерацией и ее субъектами, а их органами исполнительной власти, неправомочными отвечать по данным договорам и соглашениям.

Подобная практика не способствовала укреплению Федерации. По сути, ее массовое тиражирование *было началом создания нормативно-правовой базы будущей конфедерации*. Достаточно сказать, что нормой для того периода стала правомочность индивидуализированных бюджетных статусов субъектов Федерации⁸. Но наиболее опасным было *превалирование региональных, подчас этнополитических, интересов над интересами национальными. Это прева-лирование выразилось:*

- в реализации в ряде регионов кланово-группового, а иногда – этнического принципов формирования местной власти и раздела собственности;

8. В том же направлении «работала» практика формирования «особых» («свободных») экономических зон, а также зон «экономического благоприятствования». Достаточно сказать, что право на них предоставлялось преимущественно по принципу политической лояльности.

- в расширении практики дележа общественного богатства по национально-региональному принципу⁹;
- в массовых случаях ограничения властями регионов свободы межрегионального движения товаров, капиталов, рабочей силы и информации;
- в ничем не ограничиваемом выпуске региональных суррогатов платежных средств;
- в «бартеризации» обмена на межрегиональном уровне.

Альтернатива угрожающему единству страны и общества стихийному движению в сторону асимметричной модели была предложена в рамках **второго этапа** (2001–2010 гг.) формирования основ российской федеративной государственности.

Федеральный Центр сконцентрировался на укреплении «единой исполнительной вертикали власти», помимо прочего обеспечивающей формирование *симметричной* модели федеративной государственности. Признание в 2001–2003 гг. нелегитимности двусторонних договоров и соглашений и их отмена разрушили экономическую основу «войны суверенитетов». Был введен контроль за деятельностью исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов Федерации. Был более четко отрегулирован механизм исполнения полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, предложена относительно прозрачная модель бюджетного федерализма.

Отметим также, что в этот период:

- нефинансируемые мандаты по большей части были заменены финансируемыми (за счет федеральных субвенций);
- исключена практика признания «особости» отдельных субъектов Федерации (в том числе в сфере налогово-бюджетных отношений);
- предложена относительно прозрачная модель бюджетного федерализма, основанная преимущественно на формализованных методах распределения средств

9. В 1996 г. величина государственной (субъекта Федерации) и муниципальной собственности в Татарстане составляла 62%, в Калмыкии – 57%, в Якутии – 50%, в Башкортастане – 42%, в то время как в большинстве областей она не превышала 1–5%.

(трансферт), поступающих из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации.

Однако поскольку эти решения принимались вне общей системы, федеративная реформа (2003–2010 гг.) зашла в тупик. Причиной стало то, что федеральный Центр *не считал необходимым искать баланс между симметрией и асимметрией* в системе федеративных отношений.

Так, не подлежит сомнению, что при выстраивании «единой исполнительной вертикали управления» нерегулируемое асимметричное развитие экономико-правовых основ российского федерализма сменил, пусть формально, но регулируемый переход к симметричной конфигурации федеративной модели государственно-территориального устройства. Но это регулирование приобретало *все более явные черты управления унитарным государством*.

Позитивным итогом второго этапа развития российского федерализма было признание нелегитимности двусторонних договоров и соглашений. Но одновременно федеральный Центр отказал этому институту (несмотря на то что он до сих пор не отменен¹⁰) в праве на существование¹¹.

Наконец, при выстраивании «единой вертикали управления» было без какой-либо экономической мотивировки признано, что региональная политика субъектов Федерации должна базироваться на единых, определяемых «сверху» правилах.

Так *зеркально, но с противоположным знаком* были воспроизведены пороки первого этапа развития российского федерализма. В 2001–2010 гг. в праве на существование отказывали уже элементам асимметрии.

Одним из результатов стало то, что в ходе федеративной реформы не удалось предложить внятной концепции региональной политики. Обусловлено это тем, что на втором (как и на первом)

10. Идея таких договоров присутствует в Конституции и в Федеральном законе № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Правда, этот Закон пересложен и нуждается в коренной переработке, возможно – с разделением на несколько документов.

11. Исключение – формальный договор с Республикой Татарстан (утвержден Федеральным законом № 199-ФЗ от 24 июля 2007 г.).

этапе развития отечественного федерализма не было дано ответа на два главных вопроса.

Первый. Как согласовать формальное равенство субъектов Федерации с глубокими различиями уровней их социально-экономического развития?

Второй. С помощью каких экономико-правовых механизмов эти различия преодолеть?

Существует известная вероятность, что ответ на них будет получен в рамках начавшегося в 2011 г. **третьего этапа** формирования основ российской федеративной государственности. Начало ему положило утверждение в качестве стратегической цели **инновационной модернизации экономики**.

Так, в Правительственном проекте «Инновационная Россия – 2020 (Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года)» отмечалось, что «важной предпосылкой повышения инновационной активности экономики станет активизация деятельности по реализации инновационной политики, осуществляемой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и крупнейших городских округов»¹². Тем самым признается, что зафиксированные в Проекте направления инновационного развития экономики **неосуществимы** без активного участия и интереса со стороны региональных органов исполнительной власти. Но обеспечить такой интерес только административными методами невозможно. Требуются более сложные формы взаимодействия федерального Центра и регионов.

Ключ к решению проблемы мы видим **в разумном балансе элементов симметрии и асимметрии** в системе государственного территориального управления¹³.

Но какой баланс «разумен» для современной России? Полагаем, такой, который, обеспечивая переход к инновационной

12. Инновационная Россия - 2020 (Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года). С. 93.

13. Такая модель уже реализовывалась в ходе федеративной реформы, когда автономные округа в составе «сложноустроенных» субъектов Федерации были *поставлены в неравное* (вопреки п. 4 ст. 5, п. 2 ст. 72 Конституции РФ) по сравнению с другими субъектами Федерации *положение* в отношениях с федеральным центром и федеральным бюджетом. В частности, были ущемлены их права в исполнении полномочий по предметам совместного ведения, а также в формировании налоговой базы (они не получили причитающихся субъектам РФ долей федеральных налогов) их бюджетов (см. подробнее гл. III, пар.2 доклада).

модели развития, гарантирует единство экономического и общность правового пространства страны.

Это предполагает, во-первых, сохранение за субъектами Федерации их современного статуса.

Во-вторых, соблюдение принципа: если регион готов расширить объем собственных полномочий, данный процесс обеспечивается не получением трансфертов и субсидий из федерального Центра, а развитием собственной экономики, добровольной экономической интеграцией с другими субъектами Федерации и пр.

Однако проблема в том, что наличие различных исходных социально-экономических баз развития российских регионов (см. рис. 1) предопределяет их различную предрасположенность к инновационной модели. В такой ситуации в различных субъектах Федерации расширение полномочий будет объективно преследовать разные цели. Как результат, неопределенность целей и механизмов децентрализации системы государственного территориального управления сохранится. Воспроизведутся и недостатки используемой сегодня системы контроля за деятельностью региональных органов исполнительной власти.

По нашему мнению, избежать отмеченной неопределенности и недостатков позволит конкретизация целей децентрализации системы государственного территориального управления. Поскольку одним из базовых факторов формирования экономики инноваций является наличие высококвалифицированной рабочей силы, критерием эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации должна стать *характеристика уровня жизни населения региона*. Отсюда, главным направлением децентрализации выступит расширение полномочий органов власти субъектов Федерации в направлении выравнивания уровня жизни населения регионов. Ориентация на эту цель и выведет на разумный баланс элементов симметрии и асимметрии в системе федеративных отношений.

Некоторые возможные источники и механизмы решений этой задачи рассматриваются в следующих разделах доклада.

Правовые проблемы формирования полномочий субъектов Российской Федерации

В предшествующем изложении была выдвинута гипотеза, согласно которой децентрализация системы государственного территориального управления должна базироваться на сочетании элементов симметрии и асимметрии в отношениях Федерации и ее субъектов, ориентированной на выравнивание уровня жизни населения субъектов Федерации. Попытаемся понять, в какой мере объем полномочий Федерации и ее субъектов (по одним данным, их насчитывается более 4 тыс., по другим – более 5 тыс.) позволяет решить эту задачу.

1. Действующая схема распределения полномочий

Как отмечалось выше, при реализации федеративной реформы был решен комплекс острейших задач. Но у многих субъектов Федерации возникли трудности при осуществлении своих полномочий. Причина этого, – реализация формулы «чем больше полномочий – тем лучше». Именно она стала методологической основой модели, в рамках которой субъекты федеративных отношений вынуждены реализовать предельно сложно-структурированный комплекс полномочий.

Прежде всего это *полномочия по предметам ведения субъектов Федерации*. Они осуществляются органами государственной власти субъекта Федерации самостоятельно, за счет средств бюджета субъекта Федерации, и определяются его конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами. К данной категории полномочий можно отнести и те, которые осуществляются органами власти регионов в соответствии с опережающим законодательством субъектов Федерации («опережающие полномочия») до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами.

Далее следуют *полномочия по предметам ведения Российской Федерации*. Они определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Таких полномочий у субъектов Федерации немало. Но в федеральных законах они специально не выделяются. Также не всегда закреплён особый порядок их финансирования в отраслевом законодательстве.

Наконец, особое место занимают *полномочия по предметам совместного ведения*. Они определяются Конституцией, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, законодательством субъектов Федерации и подразделяется на пять разновидностей.

Первая разновидность. *Собственные полномочия*, т.е. полномочия органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, установленным Конституцией. Они указаны в п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ и осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Федерации (в настоящее время таких полномочий около 90 – с учетом сложной нумерации п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ). По данным вопросам органы власти субъекта Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Вторая разновидность. *Делегированные полномочия* – полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения, не предусмотренные п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ, которые передаются для осуществления органам государственной власти субъектов Федерации федеральными законами. Финансовое обеспечение делегированных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета¹⁴.

14. Однако имеются и оговорки. К примеру, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента и Правительства предоставление субвенций из федерального бюджета бюджету субъекта РФ может не предусматриваться в случаях, если установленные указанными актами полномочия не требуют создания новых органов государственной власти субъекта РФ, его государственных учреждений и государственных унитарных предприятий, а также осуществления дополнительных бюджетных инвестиций, платежей из бюджета субъекта РФ, увеличения штатной

Третья разновидность. *Добровольные полномочия* – полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере совместного ведения, не переданные им в порядке делегирования, с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта Федерации. Их осуществление – право субъектов Федерации, но не их обязанность. Проинвентаризировать их сложно, так как регионы самостоятельно определяют их перечень.

Четвертая разновидность. *Добровольно-обязательные полномочия*, которые возникли как результат правового регулирования, содержащегося в ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ, а также в решениях Конституционного суда РФ. Согласно правовой позиции Конституционного суда, при издании органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в связи с принятием Федерального закона № 122-ФЗ нормативных правовых актов вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставившихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 г. Это означает, что добровольные полномочия в части, подпадающей под данную норму, становятся для регионов обязательными (они должны гарантировать предоставление гражданам социальных услуг в объемах, установленных на 31 декабря 2004 г.). Перечень добровольно-обязательных полномочий составить практически невозможно, так как он нигде четко законодательно не определен.

Пятая разновидность. *Субделегированные полномочия* – полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения, делегированные регионам вместе с закреплением права регионов делегировать указанные полномочия муниципалитетам.

численности государственных гражданских служащих и работников государственных учреждений субъекта РФ («административные полномочия»).

Субделегированные полномочия закреплены в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁵. Закон предусматривает расширение возможностей органов государственной власти субъектов Федерации по наделению законами субъектов Федерации органов местного самоуправления полномочиями, переданными федеральными законами органам государственной власти субъектов Федерации в различных сферах общественных отношений – социальная защита отдельных категорий граждан, образование, здравоохранение («субделегирование полномочий»).

Таким образом, в России сформирована весьма сложная правовая конструкция взаимодействия Федерации и ее субъектов.

Но несмотря на это:

- по ряду позиций не решен вопрос о финансовом обеспечении полномочий региональных органов власти;
- ряд позиций четко не прописан федеральным законодателем.

Чтобы показать это, обратимся к федеративной реформе, целью которой были, во-первых, определение и законодательная фиксация полномочий в зависимости от эффективности их осуществления на конкретном уровне публичной власти. Во-вторых, обеспечение полномочий финансовыми ресурсами. В-третьих, закрепление ответственности за ненадлежащую реализацию полномочий.

2. Некоторые противоречия федеративной реформы

Согласно принятому в ходе федеративной реформы Федеральному закону № 95-ФЗ¹⁶, внесшему изменения и дополнения в Федеральный закон № 184-ФЗ¹⁷, часть полномочий и ответ-

15. СЗ РФ. 29 декабря 2008 г. № 52 (ч. 1). Ст. 6236.

16. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 7 июля 2003 г. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

17. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 в редакции Федерального закона № 95-ФЗ от 4 июля 2003 г. // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

ственность были переданы на нижние уровни публичной власти. Однако их *адекватного финансового обеспечения предусмотрено не было*, финансовые ресурсы в основном были сконцентрированы на федеральном уровне. Обновленная редакция Федерального закона № 184-ФЗ не решила задачу обеспечения регионов достаточными ресурсами для выполнения возложенных на них полномочий. Причина в том, что данный Закон не стал барьером для федерального законодателя. Последний получил право, не внося изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ, возлагать на регионы дополнительные обязательства любым новым федеральным законом¹⁸. Один из примеров такого рода — это закрепление в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» полномочия субъектов РФ по созданию и обеспечению деятельности специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ или депортации, с отнесением данного полномочия к расходным обязательствам субъектов РФ¹⁹.

Еще одной новеллой стало включение в Федеральный закон № 184-ФЗ перечня **собственных полномочий** субъектов Федерации, осуществление которых финансируется из бюджетов субъектов Федерации и подлежит их нормативно-правовому регулированию (п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ). Этот шаг имел целью конкретизацию зон финансовой ответственности

18. Кроме того, Федеральным законом № 184-ФЗ предусмотрены основания, по которым перечень может не учитываться на федеральном уровне. В ч. 3 ст. 3 сказано, что федеральные законы, затрагивающие собственные полномочия субъектов РФ, сохраняют свое действие и применяются до тех пор, пока законами субъектов РФ не будет предусмотрено иное. П. 4 ст. 26-3 предусматривает также регулирование федеральными законами сферы собственных полномочий субъектов РФ в случаях, когда данные законы не определяют объем и порядок осуществления расходов из бюджетов субъектов РФ. Но и здесь было сделано исключение для полномочий в подпунктах 2, 10, 14, 22, 27 и 39 п. 2 ст. 26-3, в которых необеспеченный федеральный мандат сохранился. Федеральными нормативными правовыми актами могут устанавливаться и дополнительные полномочия, не обеспеченные субвенциями из федерального бюджета, в случае, если указанными актами не предусматриваются расходы из бюджетов субъектов РФ (п. 8 ст. 26-3). Это также в известной мере обесценило значение перечня.

19. При этом соответствующие изменения в Федеральный закон № 184-ФЗ не вносились. Попытка же внести их без указания на источник финансирования потерпела неудачу — Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был отклонен на 318-м заседании Совета Федерации 28 июня 2012 г.

Федерации и ее субъектов. Кроме того, закон был призван дисциплинировать федерального законодателя, поставив барьер на пути принятия законов, необоснованно налагающих на регионы новые, не обеспеченные адекватным финансированием, полномочия. Для этого в него была введена норма п. 4 ст. 26-3, предусматривающая, что перечень полномочий субъектов Федерации может быть изменен только путем внесения изменений в п. 2 ст. 26-3. Однако это мало помогло регионам, поскольку *перечень не препятствовал возникновению новых необеспеченных федеральных мандатов*.

Федеральный закон № 95-ФЗ не предусматривал приведение в соответствие с ним федеральных законов, положения которых противоречили его нормам. Но для снятия неизбежно возникающих коллизий в законодательстве федеральным законодателем *был избран* не законодательный, а *судебный механизм*²⁰. П. 4 ст. 26-1 Федерального закона № 184-ФЗ, обязывающий федерального законодателя принимать качественные законы, ситуацию не исправил.

Наконец, несовершенным оказался и перечень собственных полномочий субъектов Федерации. Он был казуистичен, смешивал полномочия и предметы ведения. В нем были объединены различные по природе сферы ведения (рамочная и конкурирующая). В перечне, кроме полномочий из ст. 72 Конституции, присутствовали и полномочия из ст. 73 (т.е. из сферы ведения субъектов Федерации).

Обратимся теперь к **централизации компетенции**. В процессе реализации федеративной реформы из компетенции субъектов Федерации *исключены* многие позиции, отнесенные к предметам совместного ведения²¹. Более того, Федеральный закон

20. Правомочием по оценке наличия или отсутствия противоречий в конкретных законодательных актах федерального уровня были наделены судебные органы, до решения которых указанные акты действовали, а органы власти субъектов РФ – руководствовались ими даже в случае явного несоответствия нормам закона.

21. Защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции); вопросы владения, пользования и распоряжения землей, водными и лесными ресурсами (п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции); административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции) и др.

№ 122-ФЗ²² предусмотрел изменения в законодательстве, напрямую не вытекающие из базовых федеральных законов. Они коснулись в основном природоресурсного законодательства.

Напомним, что Законом РФ «О недрах» 1992 г.²³ *было закреплено разграничение компетенции* между Федерацией и ее субъектами, дополнявшееся различными формами согласования интересов, а также предусмотрены совместные полномочия, реализуемые общими усилиями. По наиболее важным вопросам принимались совместные решения федеральных и региональных органов власти (принцип «двух ключей»), что позволяло обеспечивать учет интересов государства, регионов и недропользователей.

Внесенные Федеральным законом № 122-ФЗ изменения в Закон «О недрах» *разрушили сложившийся механизм сотрудничества:*

- фактически упразднив совместное владение, пользование и распоряжение недрами;
- сведя компетенцию субъектов Федерации к минимуму, распространив ее главным образом на участки недр, содержащие месторождения общераспространенных полезных ископаемых (песок, гравий и т.п.);
- фактически передав остальные участки недр Федерации, так как для получения ими правового статуса федерального значения достаточно простого решения федеральных органов.

Еще более радикально в рамках изменения концепции Лесного кодекса²⁴ были решены вопросы владения, пользования и распоряжения лесными ресурсами. Согласно положениям Кодекса, лесные участки в составе земель лесного фонда (а это основная масса лесов) находятся в федеральной собственности (ст. 8).

22. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

23. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 6 марта 1992 г. № 10. Ст. 823.

24. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // 11 декабря 2006 г. № 50. Ст. 5278.

К полномочиям органов государственной власти РФ в сфере лесных правоотношений согласно ст. 81 было отнесено 42 полномочия, а к полномочиям органов власти субъектов Федерации – *всего 8* (ст. 82), среди которых были второстепенные полномочия в сфере управления второстепенными лесными ресурсами. Согласно ст. 83 отдельные федеральные полномочия могли передаваться субъектам Федерации за счет субвенций из федерального бюджета. Однако такой механизм не заменял полноценного осуществления регионами их традиционных полномочий в сфере лесопользования. Кодекс содержал и другие новшества, реализуя которые органы исполнительной власти субъектов Федерации попадали в «двойное подчинение», постепенно *превращаясь в территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти*²⁵.

Данные тенденции получили развитие и в Водном кодексе²⁶, где:

- была установлена исключительная федеральная собственность на все водные объекты, кроме отдельных объектов, которые могут находиться в муниципальной и частной собственности;
- было упразднено участие субъектов Федерации во владении, пользовании и распоряжении водными объектами.

25. При передаче полномочий уполномоченный федеральный орган исполнительной власти: согласовывает структуру уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные им полномочия; согласовывает назначение на должность руководителя органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ, осуществляющего переданные ему полномочия; осуществляет надзор за правовым регулированием органами государственной власти субъектов РФ вопросов переданных полномочий с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов РФ или о внесении в них изменений; осуществляет контроль и надзор за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий; осуществляет подготовку предложений об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов РФ и вносит эти предложения при необходимости в Правительство для принятия решений; устанавливает содержание и форму представления отчетности об осуществлении переданных полномочий; вправе давать обязательные для исполнения указания о формировании лесных участков и об их предоставлении для федеральных нужд.

26. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // 5 июня 2006 г. № 23. Ст. 2381.

В результате земли, занятые лесами и водными объектами, фактически были изъяты из состава субъектов Федерации, несмотря на то, что согласно ч. 1 ст. 7 Кодекса участниками водных отношений наряду с Российской Федерацией признаны субъекты Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица. Согласно ст. 8 Кодекса все водные объекты находятся в федеральной собственности, за исключением прудов и обводненных карьеров, расположенных в границах земельных участков и принадлежащих на праве собственности субъектам Федерации муниципалитетам, физическим и юридическим лицам. Регионы же по своим полномочиям в водных правоотношениях *оказались приравнены к физическим и юридическим лицам*.

Эта схема получает развитие в ст. 25 Кодекса, которая в основном относит к ведению органов власти субъектов Федерации правомочия в отношении водных объектов, находящихся в их собственности (прудов и обводненных карьеров), а также консультативные и контрольные функции²⁷. И хотя согласно ст. 26 ряд полномочий федеральных органов власти может быть передан регионам за счет субвенций из федерального бюджета, осуществляются они *под полным контролем* уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Этот механизм мало напоминает совместное ведение, к которому, согласно Конституции, относится сфера водных отношений.

Таким образом, изменения в Водном и Лесном кодексах *исключили* из федерального законодательства *указания на полномочия субъектов Федерации* в сфере водных и лесных правоотношений.

Еще одним итогом федеративной реформы в области разграничения компетенции стало введение Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ²⁸ **добровольных полномочий**.

27. Участие в деятельности бассейновых советов, разработку, утверждение и реализацию программ субъектов РФ по восстановлению, использованию и охране водных объектов, осуществление надзора за использованием и охраной водных объектов, участие в организации и осуществлении мониторинга водных объектов и пр.

28. Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований».

Задачей этого закона было делегирование субъектам Федерации дополнительных полномочий с целью повышения их роли в решении задач социально-экономического развития, что требовало расширения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых ими за счет средств собственных бюджетов.

Решая эту задачу, закон предусмотрел, во-первых, перераспределение полномочий между уровнями публичной власти путем внесения изменений в перечень собственных полномочий субъектов Федерации (п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ). Во-вторых, предоставление органам власти субъектов Федерации (при наличии у них финансовых возможностей, а также за счет средств их бюджетов) права:

- осуществлять дополнительные меры по социальной защите населения;
- участвовать в реализации полномочий Федерации по предметам совместного ведения (если это указано в федеральных законах);
- реализовывать дополнительные полномочия по иным вопросам (если такая возможность предусмотрена в федеральных законах).

Все это потребовало внесения изменений и дополнений в 36 федеральных законов (в том числе в федеральные законы № 184-ФЗ, № 131-ФЗ, № 122-ФЗ и № 199-ФЗ и др.). Однако, несмотря на большую работу, предложенная модель добровольных полномочий породила ряд вопросов. Например, согласно положениям п. 4 ст. 21.1 Федерального закона № 184-ФЗ, федеральные законы, определяющие полномочия органов государственной власти субъекта Федерации, должны устанавливать порядок и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий. Но изменений в распределении бюджетных средств этот закон *не предусматривает*.

Таким образом, несмотря на то, что одной из основных задач федеративной реформы было построение модели, исключающей формирование нефинансируемых мандатов, был *предложен принципиально иной подход*. Согласно ему федеральный законодатель продолжает принимать законы, регулирующие полно-

мочия субъектов Федерации, не обеспеченные финансированием. Но поскольку, согласно закону, такое финансирование нельзя в обязательном порядке возложить на регионы, то полномочия осуществляются ими добровольно, в том числе не осуществляются по причине отсутствия на это средств.

Вместе с тем предоставление права добровольно осуществлять *полномочия не является в полном смысле слова их делегированием, поскольку* передача полномочий не накладывает на субъекты Федерации никаких обязательств и не обеспечена ресурсами со стороны передающей стороны. Данную политику мы склонны оценить как *отход от достижений федеративного строительства*. Это возврат к реалиям, предшествующим началу федеративной реформы²⁹.

Обратимся теперь к **укреплению «вертикали власти»**. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»³⁰ предусматривал *перенос административной реформы на уровень субъектов Федерации*. Было закреплено положение, согласно которому федеральные законы, регулирующие передачу полномочий Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, должны содержать положения, предусматривающие права и обязанности федеральных органов исполнительной власти:

- по назначению руководителей органов исполнительной власти субъектов Федерации;

29. Постановление Конституционного суда от 15 мая 2006 г. № 5-П скорректировало модель добровольных полномочий. Согласно ему добровольные полномочия субъектов РФ не являются в полном смысле слова добровольными в части осуществления мер социальной поддержки граждан на уровне, предшествующем принятию Федерального закона № 122-ФЗ. Обязанность их осуществления и финансирования подменяется обязательством федерального центра софинансировать полномочия. Это, по мнению Суда, является гарантией их надлежащего осуществления. Таким образом, конкретные формы компенсации дополнительных расходов субъектов Федерации и муниципалитетов в связи с осуществлением ими добровольно-обязательных полномочий должны определяться, по мнению Суда, в законодательном порядке. При этом никаких обязательств Федерального центра по выделению для этого средств не предусмотрено.

30. Федеральный закон от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. № 43. Ст. 5084.

- по определению структуры органов исполнительной власти субъектов Федерации.

При передаче органам государственной власти субъектов Федерации полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения и по предметам совместного ведения, осуществляемых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, указанные территориальные органы реорганизуются путем преобразования или выделения. В этом случае федеральные законы могут содержать положения, определяющие полномочия федеральных органов исполнительной власти по определению порядка реорганизации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в органы исполнительной власти субъектов Федерации. Они также включают положения, определяющие права и обязанности высшего должностного лица регионов по включению в структуру и состав исполнительных органов субъектов Федерации органа, образованного в результате реорганизации территориального органа федерального органа исполнительной власти. Указанные мероприятия осуществляются за счет субвенций из федерального бюджета. Но предусмотрены и случаи финансирования указанных полномочий из бюджетов регионов. Согласно положениям Закона, имущество реорганизуемых федеральных органов в полном объеме переходит к органам власти субъектов Федерации (в том числе все обязательства указанных территориальных органов в отношении кредиторов и должников).

Показательным является и подход к **перераспределению компетенции в сложносоставных субъектах Федерации**. В Федеральном законе № 184-ФЗ была предпринята очередная попытка решения проблемы взаимоотношений края и областей с автономными округами, входящими в их состав. Достигнуть этого предлагалось путем конкретизации порядка осуществления принадлежащих сторонам полномочий (ст. 26-6). Нормами Закона, в частности, было предусмотрено, что собственные полномочия автономных округов, т.е. полномочия по предметам совместного ведения, реализуемые за счет бюджетов субъектов Федерации (указанные в пп. 3, 6, 8-15, 22-27, 29-33, 36, 39, 42, 43 п. 2 ст. 26-3), осуществляются органами власти края, областей на территории,

включающей территории автономных округов, если иное не установлено законом, либо договором (п. 3 ст. 26-6).

Таким образом, из более чем 50 (на момент введения данной нормы) компетенционных позиций субъектов Федерации *автономным округам досталось 18*. При этом *собственные полномочия*, принадлежащие автономным округам на основании ст. 72 Конституции, *были изъяты* п. 3 ст. 26-6 закона из их ведения и переданы другим субъектам Федерации. Такой подход выглядит несколько нелогично, если принимать во внимание декларируемые цели федеративной реформы, поскольку, с одной стороны, полномочиями, не подкрепленными финансированием, было наделено большинство субъектов Федерации, не способных их реализовать. С другой, – ряд финансово-достаточных регионов был лишен ряда принадлежащих им полномочий.

Результаты такого «ситуативного» законотворчества проявились в том, что *позитивные тенденции* федеративной реформы *не закрепились*. Избыточная децентрализация власти и ресурсов стала постепенно сменяться избыточной централизацией, стабилизация правового поля – новым витком реформирования территориальных основ функционирования публичной власти. Такое состояние законодательной базы можно назвать компетенционной депрессией, снижающей эффективность государственного управления.

Доказательство тому – *рост числа государственных служащих*³¹. Когда, из 54 федеральных органов исполнительной власти (данные на 2011 г.) 34 имеют свои территориальные органы. Предельная численность федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов на 2011 г. была установлена в размере около 400 тыс. человек³² (численность сотрудников аппарата центральных федеральных органов исполнительной власти составляла около 24 тыс. человек) Суммарная численность государственных гражданских служащих субъектов Федерации составляет около 220 тыс. человек (почти вдвое меньше, чем число федеральных чиновников на местах). Существенно (в основном за счет гос-

31. Теория управления гласит, что рост числа управляющих, как правило, сопровождается понижением уровня эффективности управления.

32. В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 39 от 28 января 2011 г.

служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти) выросло и число федеральных государственных гражданских служащих: в период с 2004 г. по 2009 г. рост данной категории госслужащих составил практически 50%.

3. Направления правового обеспечения децентрализации полномочий

То обстоятельство, что регионы России формально-юридически располагают более чем 90 собственными³³ и около 900 — условно делегированными (переданными примерно 200-ми федеральными законами) полномочиями, может создать впечатление, что они вправе осуществлять практически любые полномочия. Однако это далеко не так, поскольку у большинства субъектов Федерации недостает для этого финансовых средств.

Таким образом, формально-юридическое право осуществлять значительный перечень полномочий скрывает *первый методологический порок* действующего подхода к распределению компетенции. Данный подход реализуем в федерациях с примерно одинаковым уровнем развития региональных экономик. А потому в России (см. гл. I) он не может быть успешным.

В качестве *второго методологического порока* выделим ориентацию правоприменительной практики на обслуживание модели федеративных отношений, основанной на фиксации статусных отличий субъектов Федерации. По этой причине она нацелена на выравнивание этих уровней, т.е. на решение задачи, решения не имеющей.

Преодолеть названные пороки позволит селективное перераспределение полномочий. Перераспределение, ориентирующееся на использование механизмов и форм реализации своих базовых задач в регионах различных типов, поскольку, как отмечалось в предшествующем разделе, экономическое пространство России формирует *несколько типов региональных экономик*. И каждый из них нуждается в специфических формах взаимодействия с федеральным Центром. Кроме того, исполнительная власть в регионах не должна быть расщеплена на федеральный и субфе-

33. Принимая во внимание крайне сложную нумерацию подпунктов ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ.

деральный сегменты. Органы власти субъектов Федерации следует встроить в единую систему исполнительной власти. Это, помимо прочего, позволит сократить дублирующие органы, полномочия и функции.

Учитывая сказанное выше, мы полагаем, что формирование условий для сближения уровня жизни населения регионов на третьем этапе формирования основ российской федеративной государственности, законодательное обеспечение перераспределения полномочий между Федерацией и ее субъектами и должно включать себя следующие шаги.

Первый. Принятие Федерального закона «О минимальных социальных стандартах в Российской Федерации», закрепляющего основные нормативы предоставления социальных услуг гражданам. Положениями Закона должны охватываться основные направления социальной сферы, на которые необходимо ориентировать положения отраслевых федеральных законов.

Второй. Обеспечение субъектов Федерации ресурсами, достаточными для осуществления возложенных на них перед населением обязательств, согласно нормативам, установленным Федеральным законом «О минимальных социальных стандартах в Российской Федерации». Для одних регионов это будут трансферты из федерального бюджета, для других – налоги (их доли).

Третий. Повышение ответственности органов исполнительной власти субъектов Федерации за проводимую ими социально-экономическую политику³⁴.

Четвертый. Корректировка порядка законодательного регулирования компетенционной сферы, в рамках которой:

- составление по единой схеме законодательных актов, регулирующих полномочия субъектов Федерации, а также закрепление в них полномочий по единым образцам;
- строгая идентификация каждого полномочия в отраслевых законах (для собственных полномочий необходимо указание на соответствующий подпункт п. 2 ст. 26-3

34. Существующих механизмов явно недостаточно, даже с учетом Указа Президента РФ № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (см.: Указ Президента РФ № 825 от 28 июня 2007 г. // СЗ РФ. № 27. Ст. 3256).

Федерального закона № 184-ФЗ, для делегированных полномочий – четкое указание на федеральный бюджет как на источник финансирования осуществления данного типа полномочий);

- преимущественно императивный характер наделения полномочиями субъектов правоотношений;
- включение административных полномочий в общие компетенционные перечни;
- выведение добровольных полномочий вывести за рамки установленных социальных стандартов; переводение добровольно-обязательных полномочий в собственные полномочия субъектов Федерации, а субделегированных полномочий (частично) – в полномочия органов местного самоуправления.

Пятый. Осуществление экономически мотивированного укрупнения ряда субъектов Федерации.

Шестой. Выстраивание модели межбюджетных отношений обеспечивающей сочетание элементов симметрии и асимметрии в системе государственного территориального управления (см. гл. III).

Перечисленные меры направлены на решение среднесрочных задач. Реформирование же компетенционной сферы требует предоставления отдельным субъектам Федерации как в средне-, так и *в долгосрочной перспективе дополнительных полномочий*, относящихся к сфере совместного ведения и ведения субъектов Федерации.

К этим полномочиям относятся:

- полномочия, позволяющие регионам увеличить объемы поступлений в свои бюджеты;
- полномочия, стимулирующие субъекты Федерации к осуществлению самостоятельной хозяйственной деятельности;
- полномочия, направленные на перспективное развитие субъектов Федерации.

Обратимся к еще одной принципиальной проблеме.

В России трижды (2001–2003 гг., 2005–2006 гг., 2011–2012 гг.) осуществлялось разграничение компетенций. В эти

же периоды проводилась оценка компетенций. Полагаем данную практику некорректной, поскольку такая работа должна проводиться *на постоянной основе*, а имеющиеся полномочия *проинвентаризированы*. Но поскольку, как отмечалось выше, добровольные и добровольно-обязательные полномочия выявлению и подсчету поддаются с трудом, необходимо создать **Единый реестр полномочий** – постоянно обновляемой базы данных по полномочиям всех трех уровней власти (федерального, регионального и местного). Только при наличии такого Реестра можно будет понять, какие полномочия осуществляются на конкретном уровне власти и из какого бюджета они финансируются³⁵.

Краткий анализ полномочий Федерации и ее субъектов позволяет сделать принципиальный вывод: их предельная сложность не позволяет обеспечить сочетание элементов симметрии и асимметрии, способствующее выравниванию уровня жизни населения регионов. Однако проблема не только в сложности системы полномочий, но и в их недостаточном финансовом обеспечении. В этой связи ниже мы обратимся к проблеме совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации.

35. Образцом здесь может служить государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами («Электронный бюджет»). Она предусматривает: формирование единого информационного пространства, а также осуществление интеграции информационных потоков организаций сектора государственного управления и публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами; обеспечение открытости и доступности для граждан и организаций информации о финансово-хозяйственной деятельности публично-правовых образований; обеспечение подотчетности органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание инструментов для повышения ответственности публично-правовых образований за выполнение их функций, достижение индикаторов результативности деятельности и эффективности использования ресурсов; обеспечение возможности доступа к работе в системе «Электронный бюджет» всем субъектам Федерации и не менее 50% муниципалитетов (см.: Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» утверждена Постановлением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р. Проект «Электронный бюджет» размещен на официальном сайте Министерства финансов – <http://www1.minfin.ru/ru/ebudget/>).

Возможные направления выстраивания асимметричной модели межбюджетных отношений

Сложившаяся в стране модель межбюджетных отношений оказывает существенное негативное воздействие не только на характер федеративных отношений, но и на развитие экономики. Выраженная централизация (в первую очередь налоговых) доходов *приобрела избыточный характер*, а значительность объемов перераспределяемых через федеральный бюджет финансовых ресурсов³⁶ привела к тому, что государственная региональная политика в России может осуществляться *только* при наличии мощной системы трансфертов, нацеленной:

- на финансовое выравнивание уровней бюджетной обеспеченности;
- на преодоление последствий реализации номинально единой модели формирования доходной базы региональных бюджетов (рис. 2–3).

Результатом такой практики не могло не стать, с одной стороны, фиксируемое экспертами замедление развития и темпов роста экономик благополучных регионов (за исключением Москвы). С другой – консервирование экономической отсталости ряда «слабых» регионов, дополняемое оказанием им социальных услуг за счет средств федерального бюджета на минимально установленном уровне.

Отмеченные негативные результаты – итог попытки выстроить единую для всех субъектов Федерации модель межбюджетных отношений. В условиях значительной социально-экономической дифференциации регионов эта попытка могла иметь только один результат. Модель распределения налоговых полномо-

36. Более того, на протяжении ряда лет основной функцией федерального бюджета было перераспределение финансовых ресурсов между другими составляющими бюджетной системы (не только субфедеральными бюджетами, но и бюджетами государственных внебюджетных фондов).

чий, налоговых доходов, система межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов (т.е. всех основных компонентов, формирующих финансовый срез межбюджетных отношений) *вынужденно приобрела выраженную асимметричную форму.*

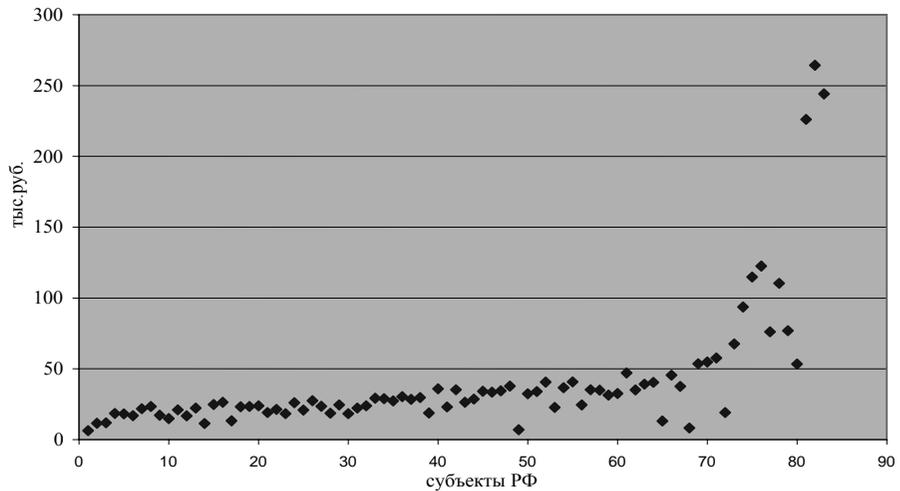


Рис. 2. Собственные доходы региональных бюджетов в расчете на душу населения (2011 г., тыс. руб.)

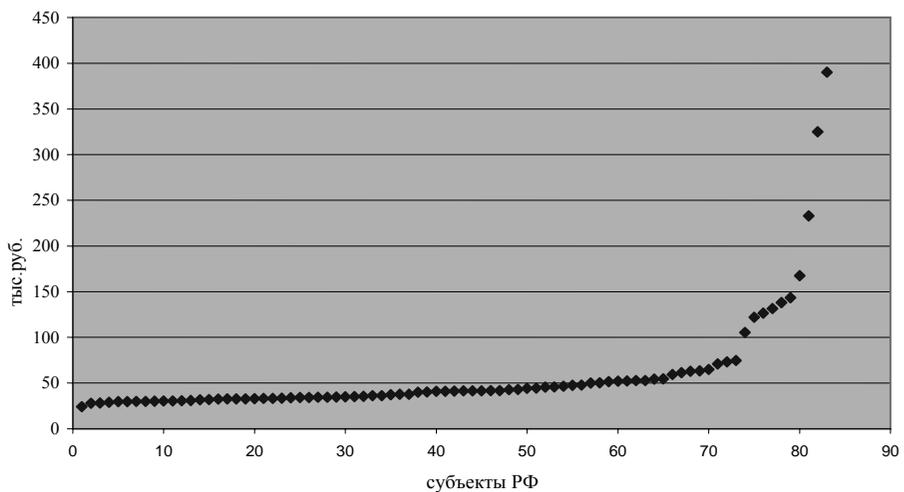


Рис. 3. Суммарные доходы региональных бюджетов на душу населения (2011 г., тыс. руб.)

В сложившейся ситуации на третьем этапе формирования основ федеративной государственности у Правительства РФ имеется только два варианта поведения.

Первый. Ориентация на сохранение формально симметричной модели межбюджетных отношений, исключающей из числа участников инновационного развития ряд региональных экономик.

Второй. Последовательный переход от формально симметричной модели межбюджетных отношений к формализованной асимметричной их модели.

Как было показано ранее, задача инновационного развития национальной экономики требует выбора второго варианта.

1. Основы перехода к асимметричной модели

Мировой практике известно много вариантов асимметричных (в той или иной степени) моделей межбюджетных отношений (финансовой их составляющей в первую очередь)³⁷. Но выбор модели межбюджетных отношений *всегда определяют* особенности национальной экономики, государственного устройства, национального менталитета.

Например, канадская модель, реализуемая в ситуации значительных экономико-географических различий провинций, высокой (но существенно ниже российской) дифференциации уровней экономического развития региональных экономик, значимости в экономике отдельных регионов природоресурсной составляющей, разницы этнокультурных традиций и пр. допускает:

- различные режимы налогообложения прибыли и индивидуальных доходов провинциальными подоходными налогами;
- различные ставки федеральных налогов на территории различных провинций (акцизов, индивидуального подоходного налога);
- действие соглашений о сборе налогов, периодически подлежащих перезаключению, регламентирующих некоторые элементы налогового администрирования;

37. Полностью симметричную модель федеративных отношений найти вообще сложно. США, Канада, Германия, Австралия, Индия, Мексика, Бразилия являются асимметричными федерациями.

- понижение ставок федерального налога на территории провинции для возможного введения повышенных ставок провинциального налога при условии отказа провинции от участия в некоторых федеральных программах (отказ от федерального финансирования некоторых расходов);

существование *de facto* трех режимов налогообложения косвенными налогами на территории страны (сочетания федерального НДС с провинциальными налогами с продаж³⁸);

участие или неучастие (на добровольной основе) провинций в федеральных программах (т.е. федеральное финансирование некоторых категорий расходов на территории провинций) и др.

Таким образом, канадский опыт доказывает, что построение асимметричной модели межбюджетных отношений не предполагает, как полагают некоторые отечественные авторы, *индивидуализацию взаимоотношений* федерации с отдельными «особо выдающимися регионами». Преимущества данной модели в том, что ее методологической основой выступает *право на добровольное избрание* (в зависимости от объективных экономических обстоятельств и принятого региональными властями решения) *одной из нескольких схем*³⁹ взаимоотношений (финансовых) федерации и ее субъектов. А это исключает опасность начала «войны суверенитетов», позволяя решать возникающие проблемы без выраженной конфронтации.

Переход к асимметричной модели межбюджетных отношений мы предлагаем осуществлять в два этапа.

На **первом этапе** модель будет применяться в тестовом режиме. Продолжительность этапа – 5 лет, в рамках которых будут обрабатываться механизмы, выявляться проблемы и противоречия,

38. В настоящее время на территории Канады в двух провинциях действует только федеральный НДС, на территории четырех провинций действует и федеральный НДС, и провинциальные налоги на розничные продажи, а на территории еще пяти провинций действует гармонизированный налог с продаж, который представляет собой по конструкции НДС, но взимаемый по более высокой ставке с учетом того, в ее составе есть доля провинции. При этом ставки гармонизированного налога и федеральная доля в структуре ставок по провинциям различаются.

39. Строго говоря, они не оформляются как единые схемы. Просто провинция участвует (или не участвует) в соглашении о сборе налогов, на ее территории действует тот или иной режим общих налогов на товары и услуги и т.д. Фактически провинции осуществляют выбор из некоторого набора элементов.

определяться способы их устранения. Условия новых принципов взаимодействия Федерации и ее субъектов, а также основные положения модели должны быть оговорены в нормативном акте (постановление Правительства). Запуск модели также потребует внесения в Бюджетный кодекс поправок, допускающих подобный эксперимент. Это позволит сделать асимметричную модель (на определенный, ограниченный по времени срок) легитимной.

На **втором этапе**, когда модель будет отработана, ее положения в полном объеме следует закрепить в Бюджетном кодексе.

2. Пересмотр доходных и расходных полномочий

Обращаясь к основам формирования адекватной российским реалиям асимметричной модели, отметим, что, по нашему мнению, она должна базироваться на четырех базовых положениях:

- расширении круга собственных налоговых доходов;
- изменении порядка финансирования целого ряда расходов;
- адекватное расширение ответственности региональных властей;
- пересмотр действующей системы трансфертов.

Первое положение. Расширение круга налоговых доходов консолидированных бюджетов всех субъектов Федерации за счет увеличения доли их собственных доходов. Закономерен вопрос: передавать регионам доходы или налоговую базу? Оба варианта имеют свои плюсы и минусы.

Передача доходов может быть осуществлена без значительных изменений в налоговой системе страны, а значит, без дополнительных шоков для налогоплательщиков. Но при таком варианте не следует рассчитывать *на существенное расширение полномочий и повышение уровня ответственности региональных властей* за состояние и развитие экономики региона.

Передача налоговой базы предполагает, что субъект Федерации получает право самостоятельно (в определенных пределах) устанавливать элементы налога (все или некоторые), а не только получать определенный вид налоговых доходов. Этот вари-

ант предполагает *более высокий уровень ответственности руководства субъекта Федерации* за состояние экономики и динамику развития региона. Отрицательным моментом здесь является необходимость пересмотра действующей налоговой системы, поскольку ни одна из закрепленных за федеральным бюджетом баз не может быть эффективно⁴⁰ передана на субфедеральный уровень⁴¹. Значит, нужен поиск дополнительной налоговой базы. А это предполагает *введение нового налога*.

Здесь прослеживаются два варианта, каждый из которых также имеет свои позитивные и негативные стороны:

- введение налога с продаж (возврат к этому налогу) — произошедшее вследствие такого решения повышение доходов бюджетов субъектов Федерации может сопровождаться ростом цен на потребительские товары;
- введение дополнительного налога на недвижимость (дорогостоящие объекты недвижимости) либо некоего налога на роскошь — здесь велика вероятность (это подтверждают многочисленные случаи неоправданного повышения налогов на землю муниципалитетами) произвольной трактовки того, что относится к предметам роскоши.

Нетрудно понять, что рассмотренные варианты излишне просты для российской ситуации. Поэтому решение вопроса о расширении круга собственных доходов региональных бюджетов не может быть столь примитивным. Необходим более сложный подход, один из вариантов которого предлагается ниже и предполагает *одновременное* осуществление пяти групп мероприятий.

Во-первых, следует осуществить понижение ставки НДС на 1,5 п.п. (до 16,5% против действующих 18%) при предоставлении субъектам Федерации права вводить собственный налог с

40. В рамках теории экономики общественного сектора сложилась система критериев, определяющая возможность эффективной эксплуатации различных налоговых баз на разных уровнях государственного и муниципального управления. В число этих критериев традиционно входят критерий мобильности налоговой базы, критерий эффекта масштаба, критерий макроэкономического регулирования, критерий границ юрисдикции и некоторые другие. В данном случае авторы руководствуются именно этими критериями.

41. В рамках сложившейся модели межбюджетных отношений за федеральным бюджетом закреплены такие базы (и доходы от них), как: добавленная стоимость, частично акцизы, добыча полезных ископаемых и внешнеэкономический оборот.

продаж по максимальной ставке в 5%⁴². Данные меры, вероятно, потребуют внесения некоторых изменений в порядок установления (и размеры) ставок по налогам, взимаемым в рамках специальных налоговых режимов⁴³. Однако возникающие технические проблемы компенсирует то, что понижение ставки НДС позволит «создать» новую налоговую базу в виде розничного товарооборота, которая будет закреплена за субфедеральным уровнем.

Во-вторых, отмена ограничений на установление размеров региональной составляющей ставки налога на прибыль (в настоящее время регионы устанавливают ее в интервале 13,5–18%) для регионов, перешедших на формирование финансовых отношений по первой и второй схемам межбюджетных отношений (более приводимые схемы описаны ниже в табл. 2).

В-третьих, следует предоставить субъектам Федерации право (в рамках первых двух схем) вводить дополнительный налог на имущество (в форме налога на роскошь) с закреплением поступлений от этого налога за муниципальными бюджетами.

В этом случае каждый из наиболее финансово благополучных субъектов Федерации может определить, что признается «предметом роскоши» на его территории. При этом существенная часть методического обеспечения такой конкретизации (хотя бы в самом общем виде) может быть возложена на Федеральную налоговую службу. Ограничение права введения налога на роскошь первыми двумя схемами связано с тем, что только в этих регионах реально существует возможность финансового маневра, а значит, и возможность принятия взвешенного решения относительно данного налога.

В-четвертых, потребуется выделить «компенсационную дотацию» бюджетам субъектов Федерации. Она компенсирует потери (расчетные) регионального бюджета от установленных федеральным законодательством налоговых льгот по налогу на имущество организаций и земельному налогу. Отмена федераль-

42. Указанное соотношение рассчитано исходя из соотношений сумм НДС и налога с продаж, поступивших в бюджетную систему РФ в 2003 г. (последний год действия регионального налога с продаж) с учетом некоторых изменений, внесенных в порядок расчета и ставки НДС к настоящему времени.

43. Это связано с тем, что для этой группы предприятий введение налога с продаж может увеличить налоговую нагрузку (административную нагрузку увеличит точно).

ных налоговых льгот по этим налогам, как это планируется в настоящее время, приведет к ухудшению финансового положения отдельных налогоплательщиков и потребует дополнительных расходов от федерального бюджета (увеличения бюджетного финансирования организаций на сумму этих налогов) и региональных бюджетов.

Наконец, в-пятых, региональному бюджету следует предоставить возможность участия в распределении общих доходов от НДС по нормативу. Норматив предлагается определять как 20 % суммы НДС, поступившей в консолидированный бюджет страны по итогам предшествующего квартала, в расчете на душу населения, умноженную на численность населения соответствующего региона (данный трансферт может быть ежеквартальным или ежемесячным). Для расчета следует использовать не региональные данные, а сумму НДС, поступившего в бюджетную систему страны⁴⁴. Фактически это дополнительный нецелевой трансферт субфедеральным бюджетам. Участие в распределении НДС означает для субъекта Федерации отказ от получения некоторых категорий субсидий и (или) субвенций из федерального бюджета при сохранении обязанности финансировать соответствующие целевые расходы за счет собственных средств.

Все предложенные элементы модели предполагают *существенный пересмотр* и процедур, и порядка финансирования расходов, а также порядка финансирования дефицита региональных бюджетов. И то и другое требует детального углубленного анализа, который невозможно представить в рамках небольшого доклада. Поэтому ниже этот аспект проблемы будет затрагиваться лишь по мере необходимости.

Второе положение. Изменение порядка финансирования ряда расходов (групп расходов). Расширение круга (и объема) собственных доходов субфедеральных бюджетов предполагает *изменение порядка финансирования части расходов* как в пределах собственных полномочий, так и по передаваемым

44. Россия имеет опыт зачисления НДС по нормативу в доходы региональных бюджетов (до 2001 г.). Но тогда в качестве базы использовался НДС, полученный на территории соответствующего региона. Это приводило к еще более существенной дифференциации бюджетов по показателю среднедушевых доходов.

полномочиям. На этом вопросе мы не останавливаемся подробно, поскольку выработка конкретных предложений и их количественная оценка требуют специальных исследований.

Третье положение. Адекватное увеличению объема собственных доходов и доходных полномочий расширение ответственности региональных властей как перед населением региона, так и перед Федерацией. Поскольку действующая модель ответственности региональных властей перед вышестоящим уровнем власти (Президентом РФ) доказала свою непригодность, создание новой схемы формирования системы межбюджетных трансфертов не имеет смысла *вне нового подхода к повышению уровня этой ответственности.*

Данная проблема требует особого исследования и полноценно может быть прояснена только в рамках первого этапа реформы межбюджетных отношений. На сегодня очевидно лишь то, что уровень ответственности органов власти субъектов Федерации перед населением и Федерацией (понимаемой как все граждане страны, а не группа чиновников в Москве), должен быть адекватен принимаемым на себя полномочиям, а также величине доходов субфедеральных бюджетов. Ясно и то, что предмет данной ответственности должен быть предельно конкретен и, как мы полагаем, сведен на втором этапе реформы межбюджетных отношений к обеспечению определенного федеральным законодателем *качества жизни граждан* России.

Четвертое положение. Замена некоторых целевых трансфертов (субсидий и субвенций) дополнительными собственными доходами или дополнительной дотацией (нецелевой трансферт) при сохранении обязанности по финансированию соответствующих групп расходов и контроля за минимально допустимой величиной этих расходов со стороны Федерации. Полагаем, что изменение порядка формирования собственных доходов бюджетов субъектов Федерации должно сопровождать формирование *новой схемы формирования системы межбюджетных трансфертов.*

Мировая практика фиксирует определенную цикличность развития данной системы. Обусловлено это тем, что возникновение конкретной проблемы требует формирования специаль-

ной программы по ее решению (финансированию). По истечении определенного срока накапливается значительное число смежных или сходных программ (подпрограмм), а повышение эффективности их функционирования и использования финансовых ресурсов *требует их объединения и укрупнения*⁴⁵. На этой основе формируется «блочный грант» (трансферт для финансирования блока программ), направленный на решение новых проблем.

Укрупнение программ актуально и для России. Так, перечень программ (целей), на которые выделяется финансирование из федерального бюджета, а средства поступают в бюджеты субъектов Федерации и муниципальных образований, довольно велико — *общее число дотаций, субсидий и субвенций превышает 160*. В этих условиях очевидна потребность в группировке программ (и их финансовых ресурсов) для более эффективной реализации их целей и эффективного использования финансовых средств.

Расширение собственных доходов субфедеральных бюджетов будет иметь место преимущественно за счет перераспределения в их пользу части доходов. Это требует оценки хотя бы некоторых потерь федерального бюджета в результате реализации предложенных мероприятий. Подобная оценка приведена в табл. 1.

Таблица 1. Потери федерального бюджета от перераспределения доходов в пользу субъектов РФ

Мероприятие	Для региональных бюджетов	Для федерального бюджета	
		Потери доходов	Сокращение расходов
20% суммы поступлений НДС в расчете на душу населения	Замещает дотации (все) для 48 регионов, по Ханты-Мансийскому АО, замещает все целевые гранты	20% суммы НДС	Сокращение размеров ФФПР, а также сумм целевых видов финансовой помощи по 48 регионам (в различных пропорциях)
Дополняется введением налога с продаж (исходя из действовавшей в 2001 г. схемы)	Замещает дотации для 8 регионов, а еще для 17 регионов происходит замещение всех целевых грантов	1,5 п.п. ставки НДС	Сокращение размеров ФФПР, а также сумм целевых видов финансовой помощи по 48 регионам (в различных пропорциях)

45. И американская, и канадская модели бюджетного федерализма прошли не один цикл жизни таких программ.

Окончание табл. 1

Мероприятие	Для региональных бюджетов	Для федерального бюджета	
		Потери доходов	Сокращение расходов
Отмена ограничений на ставку налога на прибыль и предоставление права вводить дополнительный налог на имущество для некоторых регионов (первые две группы)		Нет	Нет

Проведение количественных оценок этих потерь требует дополнительных исследований (прежде всего в части оценок потенциального изменения порядка финансирования расходов) и не может быть проведено в рамках настоящего доклада.

3. Возможные схемы финансовых взаимоотношений

Высказанные ранее предложения относятся к числу общих и, согласно гипотезе доклада, должны варьировать в субъектах Федерации с различным уровнем социально-экономического развития экономики. Поэтому ниже предлагаются четыре схемы формирования финансовых взаимоотношений региона и Федерации, различающиеся по десяти параметрам.

Первый параметр. Участие или неучастие в системе бюджетного выравнивания (получение дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности). Подход предполагает отсутствие дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности для некоторых регионов (первая и вторая схемы табл. 2).

Таблица 2. Основные элементы схем межбюджетных отношений

Параметры	Первая схема	Вторая схема	Третья схема	Четвертая схема
Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	нет	нет	да	да
Дотации на поддержание сбалансированности бюджета	нет	нет	да	да
Компенсированный трансферт	да	да	да	
Право введения налога с продаж	да	да	да	да
Право на участие в распределении НДС	да	да	да	нет

Окончание табл. 2

Параметры	Первая схема	Вторая схема	Третья схема	Четвертая схема
Ограничения на размеры региональной составляющей ставки налога на прибыль организаций	нет	нет	да	да
Право на введение местного налога на роскошь	да	да	нет	нет
Обязанность по финансированию ряда федеральных мандатов за счет собственных доходов (сокращение субсидий и субвенций)	да	да	нет	нет
Тип контроля за оказанием государственных услуг	А	Б	Б	В
Объем прав в области государственных (субфедеральных) заимствований	Расширенный	Действующий	Действующий	Действующий
Тип государственных региональных программ	Только долевые	Без обязательного долевого участия	Без обязательного долевого участия	Без обязательного долевого участия
Наличие специальных федеральных программ регионального развития	нет	нет	да	да

Второй параметр. Участие или неучастие в модели распределения НДС (по описанной выше схеме – 20% поступивших в бюджетную систему сумм в расчете на душу населения).

Третий параметр. Отсутствие (или сохранение) ограничений на региональную компоненту ставки налога на прибыль организаций.

Четвертый параметр. Предоставление (непредоставление) права на введение дополнительного налога на имущество в виде налога на роскошь.

Пятый параметр. Определение групп расходов, подлежащих финансированию за счет собственных доходов региональных бюджетов (или позиции, по которым из федерального бюджета выделяются некоторые субсидии и субвенции).

Шестой параметр. Определение подлежащих контролю со стороны Федерации параметров и принципов этого контроля.

Можно выделить несколько схем с различающимися параметрами контроля:

- общий объем предоставления государственных услуг на уровне не ниже среднего (или установленного норматива) по стране (по ключевым позициям) как по сферам

федеральной ответственности, так и по сферам ответственности регионов (схема «А» табл. 2);

- выделение сфер, где контроль носит общий характер и сохраняется постатейный контроль за предоставлением услуг, их финансированием и др. параметрами (схема «Б» табл. 2);
- сохранение ныне действующей схемы, при которой средства на финансирование федеральных мандатов жестко контролируются при введении контроля за качеством, объемом и своевременностью предоставления соответствующих услуг (схема «В» табл. 2).

Седьмой параметр. Права по осуществлению заимствований для финансирования дефицита регионального бюджета и целевых инвестиционных проектов. Также должны различаться установленные Бюджетным кодексом предельные значения суммы долга, доли расходов на обслуживание государственного (регионального) долга. Условно для схематичного описания могут быть предложены два варианта: действующий объем прав и их расширенный объем. Последний также может быть в двух вариантах: расширение прав только в части финансирования дефицита бюджета либо и в части формирования ресурсов для реализации региональных программ.

Восьмой параметр. Выделение принципиально различающихся типов программ экономического развития — при обязательном долевом участии региона в финансировании и без обязательного участия.

Девятый параметр. Наличие специально разрабатываемых федеральных программ экономического развития региона, нацеленных на создание рабочих мест и расширение собственной доходной базы субъекта Федерации.

Десятый параметр. Право формирования в рамках первых двух схем (см. табл. 2) собственного казначейства (при сокращении расходов федерального бюджета).

Предложенные выше изменения порядка и источников формирования доходов бюджетов субъектов Федерации предполагают, во-первых, учет различий в порядке формирования и источниках финансирования расходов и в элементах, которые реально

контролируются со стороны Федерации. Во-вторых, требуют соответствующей ответственности региональных властей перед населением региона и перед Федерацией в целом.

4. Типизация субъектов Российской Федерации

В рамках исследования итогов 2011 г. нами, исходя из формирования трансферта за счет 20% общей суммы налога на добавленную стоимость и введения регионами налога с продаж, были проведены оценки *возможных доходов региональных бюджетов*.

Оценки налога с продаж производились:

- на основе данных о розничном товарообороте в регионах за 2011 г.;
- на основе предположения, что налоговая база по этому налогу составляет 60% объема розничной торговли, а ставка установлена на уровне 5%.

Для удобства оценки приводились к показателю, отражающему повышение исходных значений душевых бюджетных доходов и их приближения к итоговым значениям фактических душевых бюджетных доходов с учетом всех видов федеральной финансовой помощи (результаты расчетов см. в табл. 1 приложения).

Наши оценки позволили сформировать четыре группы регионов в соответствии с четырьмя описанными выше схемами.

В рамках *первой схемы* (см. табл. 2) предполагается отмена дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и дотаций на обеспечение мер по сбалансированности бюджета.

При этом регион получает право:

- на трансферт в размере суммы 20% национального НДС в расчете на душу населения;
- на компенсирующий трансферт;
- на введение налога с продаж (с соответствующими модификациями специальных налоговых режимов).

При этом существенно сокращаются целевые средства, передаваемые из федерального бюджета. Также на более общий (исходя из уровня и качества оказываемых государственных услуг)

меняется тип контроля. Расширяются права заимствований для финансирования как дефицита бюджета, так и программ развития. В рамках этой модели реализация федеральных программ регионального развития возможна только при долевом участии бюджета субъекта Федерации. При этом разработка и реализация специальных программ экономического развития (федеральных) не предполагается.

В эту группу, вероятно, войдут *наиболее мощные* с точки зрения экономического потенциала и *занимающие активную и ответственную перед населением позицию регионы*: г. Москва, Ярославская, Липецкая, Тюменская, Свердловская и Кемеровская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Республики Башкортостан и Татарстан и некоторые другие субъекты Федерации.

В рамках *второй схемы* (см. табл. 2) также предполагается отмена дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и дотаций на обеспечение мер по сбалансированности бюджета. Расширяются права субъекта Федерации по формированию собственной налоговой политики (в части налога на прибыль и дополнительного налога на имущество), а регион получает право:

- на трансферт в размере суммы 20% национального НДС в расчете на душу населения;
- на компенсирующий трансферт и право введения на своей территории налога с продаж (с соответствующими модификациями специальных налоговых режимов).

При этом существенно сокращаются целевые средства, передаваемые из федерального бюджета. Тип контроля меняется на комбинированный – выделяются сферы более общего контроля при сохранении некоторых сфер, в которых сохраняется действующая модель контроля за финансированием федеральных мандатов и фактически передаваемыми на эти цели средствами. Расширяются права заимствований для финансирования дефицита бюджета. В рамках данной схемы реализация федеральных программ регионального развития возможна не только при долевом участии бюджета субъекта Федерации, но и без участия финансовых ресурсов региона. Разработка и реализация

специальных программ экономического развития (федеральных) не предполагается.

В эту группу, вероятно, могут быть включены регионы со средним уровнем экономического потенциала, но проводящие активную экономическую политику (в соответствии со своими полномочиями). Наиболее вероятными регионами здесь выступают: Московская, Ленинградская, Оренбургская области, г. Санкт-Петербург, Республика Коми и ряд других регионов.

В рамках третьей схемы (см. табл. 2) предполагается сохранение дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и дотации на обеспечение мер по сбалансированности бюджета. При этом регион получает право на трансферт в размере суммы 20% национального НДС в расчете на душу населения, на компенсирующий трансферт и право введения на своей территории налога с продаж (с соответствующими модификациями специальных налоговых режимов). Так же как и в рамках первой схемы, расширяются права региона на проведение собственной налоговой политики.

В отношении субсидий и субвенций из федерального бюджета сохраняется действующая схема (хотя определенные модификации в связи с расширением объема собственных доходов региона представляются целесообразными). Тип контроля меняется на комбинированный – выделяются сферы более общего контроля при сохранении некоторых сфер, в которых сохраняется действующая форма контроля за финансированием федеральных мандатов и фактически передаваемыми на эти цели средствами из федерального бюджета.

Для данной схемы сохраняется действующий режим регулирования прав заимствований. Реализация федеральных программ регионального развития возможна не только при долевом участии бюджета субъекта Федерации, но и без участия финансовых ресурсов региона. При этом возможна (целесообразна) разработка и реализация специальных программ экономического развития (федеральных).

Наиболее вероятными регионами, которые смогут перейти на построение финансовых взаимоотношений с федеральным бюджетом в рамках данной схемы, выступают *субъекты Федерации*

с невысоким уровнем экономического потенциала, который не позволяет их властям формировать собственную экономическую политику. К таковым принадлежат: Кировская, Брянская, Пензенская области, Приморский край и другие регионы.

В рамках *четвертой схемы* (см. табл. 2) также предполагается сохранение дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и дотации на обеспечение мер по сбалансированности бюджета (как и в рамках третьей схемы). При этом регион не получает права на трансферт за счет НДС, но имеет право вводить на своей территории налог с продаж (с соответствующими модификациями специальных налоговых режимов). В отношении субсидий и субвенций из федерального бюджета сохраняется в целом действующая схема. Тип контроля принципиально не меняется – сохраняется действующая модель контроля за финансированием федеральных мандатов фактически передаваемыми на эти цели средствами.

Для данной схемы сохраняется действующий режим регулирования прав заимствований. Реализация федеральных программ регионального развития возможна не только при долевым участии бюджета субъекта Федерации, но и без участия финансовых ресурсов региона. При этом возможна (целесообразна) разработка и реализация специальных программ экономического развития (федеральных). Четвертая схема отличается от третьей наличием (в третьей) права на участие в распределении НДС и типом контроля со стороны Федерации (см. табл. 2).

Наиболее вероятными регионами, которые смогут перейти на построение финансовых взаимоотношений с федеральным бюджетом в рамках данной модели, являются: Республики Бурятия, Ингушетия, Чеченская Республика и другие, *имеющие низкий уровень бюджетной обеспеченности*, регионы.

Завершая доклад, отметим, что наиболее серьезными *аргументами против* построения *асимметричной модели* межбюджетных отношений в России могут быть два.

Суть первого – на протяжении последних лет велась работа по формированию единого порядка предоставления трансфертов (всех видов) из федерального бюджета. На реализацию этой задачи были направлены значительные усилия и были достигнуты

определенные успехи. Однако реализация предлагаемого выше потребует существенного, а по ряду позиций – радикального пересмотра этого порядка и перехода к формированию принципиальной иной модели.

Суть второго – проблема нефинансируемых федеральных мандатов, имевшая критический характер в начале 2000-х годов, если и не преодолена полностью, то на пути ее решения достигнуты существенные успехи. Предлагаемая в докладе модель в значительной мере ставит под сомнение возможность окончательного решения этой проблемы.

Единственным существенным, но, по нашему мнению, неоспоримым *аргументом в пользу сформулированных выше предложений* является авторская оценка результативности сложившейся модели межбюджетных отношений. Полагаем, что сохранение системы, формирующей мощные центростремительные потоки финансовых, трудовых и интеллектуальных ресурсов, а также аналогичным образом осуществляемый процесс принятия федеральным центром не только общенациональных, но и региональных решений, *не обеспечивает необходимого* (и потенциально возможного) *роста эффективности социально-экономического развития страны и ее регионов*. Полагаем, этот аргумент «за» перевешивает все аргументы «против», если задачей развития основ реальной федерации в России является не процесс, а результат.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Опыт двадцатилетнего федеративного строительства в России, казалось бы, должен был убедить всех в том, что акцент лишь на формально-юридической стороне обеспечения этого процесса контрпродуктивен. Однако последние инициативы федерального Центра доказывают, что этот опыт не учтен. Правовые новеллы вновь отрываются от социально-экономических реалий. Поэтому, готовя доклад, мы попытались заострить внимание не на очевидном позитиве данных инициатив, а на их возможных последствиях, способных затруднить переход экономики страны к инновационной модели развития.

Как мы пытались доказать, избежать таких последствий позволит сочетание элементов симметрии и асимметрии в отношениях между Федерацией и ее субъектами. Такое сочетание характерно для всех федераций мира. А потому потребность в нем не является российской спецификой, что, однако, не исключает необходимости поиска его национальной версии.

Данная версия должна прежде всего учитывать, что для экономического пространства России характерна предельно высокая дифференциация уровней социально-экономического развития регионов. Эту дифференциацию порождают различия в уровнях развития региональных хозяйственных комплексов. Причем имеются веские причины утверждать, что основа этих различий лежит не в сфере технологий, а в принадлежности региональных экономик к разным типам хозяйствования. Как результат, часть субъектов Федерации объективно неспособна перейти к инновационной модели. А это придает проблеме децентрализации системы государственного территориального управления дополнительное

экономическое содержание: она целесообразна только в случае, если усилит инновационный тренд.

На первый взгляд, данная задача не имеет решения, так как к инновационному развитию готово лишь небольшое число регионов. Но это справедливо лишь в отношении краткосрочных и среднесрочных перспектив. Мировой опыт доказывает, что переход к инновационной модели обеспечивают не отдельные точки инновационного роста, а формирование общенационального рынка инноваций. Этой цели и следует подчинить децентрализацию системы государственного территориального управления, в рамках которой расширение полномочий и ответственности органов власти субъектов Федерации должно быть сориентировано на формирование условий, без которых экономика инноваций не может состояться.

В развитие выводов доклада отметим, что к числу таких условий принадлежит наличие квалифицированных кадров в количестве, достаточном для формирования национального рынка инноваций. Добиться такого результата можно только обеспечив выравнивание (с учетом региональной специфики) уровня жизни населения субъектов Федерации. Ориентация на эту цель и выводит на разумный баланс элементов симметрии и асимметрии в системе федеративных отношений, поскольку реализацию данной цели во всех странах обеспечивает социально-экономическая политика, осуществляемая регионами, а также муниципалитетами.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Оценки последствий предлагаемых мероприятий (2011 г.)

Регионы	Фактические данные		Расчетные данные		
	Собственные доходы региональных бюджетов на душу населения, тыс.руб.	Коэффициент повышения доходов за счет федеральной финансовой помощи	Коэффициент повышения собственных доходов за счет НДС	Коэффициент повышения собственных доходов за счет НДС и налога с продаж	Отношение расчетного коэффициента (по НДС и налогу с продаж) к фактическому
Липецкая область	29,16	1,239	1,16	2,196	1,773
Вологодская область	33,41	1,250	1,14	1,707	1,366
Свердловская область	37,68	1,136	1,12	1,266	1,115
Пермский край	35,87	1,144	1,13	1,243	1,087
Республика Башкортостан	26,33	1,237	1,17	1,335	1,079
Самарская область	35,25	1,169	1,13	1,251	1,071
Кемеровская область	40,61	1,123	1,11	1,190	1,060
г. Москва	114,73	1,063	1,04	1,115	1,049
Челябинская область	27,53	1,242	1,17	1,297	1,044
Ханты-Мансийский АО	122,53	1,033	1,04	1,079	1,044
Волгоградская область	23,29	1,288	1,20	1,330	1,033
Новосибирская область	34,18	1,213	1,13	1,252	1,032
Нижегородская область	30,35	1,239	1,15	1,276	1,029
Тульская область	24,73	1,294	1,18	1,318	1,018
Ямало-Ненецкий АО	226,11	1,030	1,02	1,042	1,012
Омская область	25,99	1,304	1,18	1,309	1,003
Ярославская область	34,36	1,215	1,13	1,219	1,003
Оренбургская область	28,86	1,257	1,16	1,253	0,997
Московская область	47,00	1,115	1,10	1,103	0,990

Продолжение приложения

Регионы	Фактические данные		Расчетные данные		
	Собственные доходы региональных бюджетов на душу населения, тыс.руб.	Коэффициент повышения доходов за счет федеральной финансовой помощи	Коэффициент повышения собственных доходов за счет НДС	Коэффициент повышения собственных доходов за счет НДС и налога с продаж	Отношение расчетного коэффициента (по НДС и налогу с продаж) к фактическому
Республика Коми	53,53	1,185	1,09	1,171	0,988
Ленинградская область	40,69	1,169	1,11	1,155	0,988
Сахалинская область	93,71	1,126	1,05	1,112	0,988
Ростовская область	22,32	1,391	1,20	1,374	0,988
Мурманская область	57,71	1,228	1,08	1,213	0,988
Красноярский край	54,76	1,185	1,08	1,153	0,973
г. Санкт-Петербург	67,55	1,107	1,07	1,074	0,970
Саратовская область	21,82	1,366	1,21	1,321	0,967
Курская область	27,28	1,360	1,17	1,302	0,957
Новгородская область	32,43	1,365	1,14	1,305	0,956
Астраханская область	23,40	1,402	1,19	1,339	0,955
Воронежская область	23,26	1,409	1,20	1,332	0,945
Тверская область	28,36	1,328	1,16	1,253	0,944
Иркутская область	36,55	1,272	1,12	1,200	0,943
Владимирская область	23,89	1,384	1,19	1,293	0,934
Костромская область	21,34	1,560	1,21	1,458	0,934
Ульяновская область	21,03	1,453	1,22	1,343	0,924
Республика Хакасия	29,67	1,344	1,15	1,239	0,922
Тюменская область	110,39	1,251	1,04	1,153	0,921
Ставропольский край	18,48	1,560	1,25	1,434	0,919
Смоленская область	23,51	1,465	1,19	1,341	0,915
Удмуртская Республика	24,51	1,417	1,19	1,294	0,913
Хабаровский край	45,51	1,306	1,10	1,180	0,903
Краснодарский край	28,63	1,446	1,16	1,306	0,903
Калужская область	33,94	1,315	1,13	1,180	0,897
Белгородская область	39,21	1,350	1,12	1,199	0,888
Республика Карелия	40,42	1,346	1,11	1,194	0,887
Рязанская область	23,81	1,492	1,19	1,315	0,882
Республика Татарстан (Татарстан)	34,83	1,445	1,13	1,252	0,866
Томская область	35,19	1,422	1,13	1,205	0,848

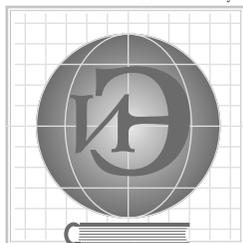
Продолжение приложения

Регионы	Фактические данные		Расчетные данные		
	Собственные доходы региональных бюджетов на душу населения, тыс.руб.	Коэффициент повышения доходов за счет федеральной финансовой помощи	Коэффициент повышения собственных доходов за счет НДС	Коэффициент повышения собственных доходов за счет НДС и налога с продаж	Отношение расчетного коэффициента (по НДС и налогу с продаж) к фактическому
Орловская область	19,15	1,738	1,24	1,462	0,841
Ненецкий АО	264,34	1,229	1,02	1,033	0,840
Чувашская Республика – Чувашия	18,12	1,639	1,25	1,377	0,840
Кировская область	22,28	1,586	1,20	1,321	0,833
Брянская область	16,94	1,758	1,27	1,458	0,830
Пензенская область	20,79	1,644	1,22	1,355	0,824
Архангельская область	35,04	1,509	1,13	1,235	0,818
Забайкальский край	26,32	1,573	1,17	1,282	0,815
Ивановская область	17,15	1,753	1,27	1,416	0,808
Тамбовская область	18,39	1,897	1,25	1,460	0,770
Алтайский край	18,39	1,813	1,25	1,394	0,769
Приморский край	32,49	1,605	1,14	1,232	0,767
Республика Марий Эл	16,76	1,827	1,27	1,401	0,767
Калининградская область	31,40	1,645	1,14	1,245	0,757
Курганская область	18,70	1,842	1,24	1,384	0,751
Псковская область	23,00	1,788	1,20	1,329	0,743
Амурская область	37,56	1,633	1,12	1,204	0,737
Республика Адыгея (Адыгея)	14,83	2,049	1,31	1,510	0,737
Кабардино-Балкарская Республика	11,88	2,362	1,383	1,598	0,677
Республика Северная Осетия-Алания	11,47	2,433	1,397	1,644	0,676
Еврейская АО	24,51	1,950	1,186	1,299	0,666
Республика Бурятия	22,68	2,020	1,201	1,334	0,660
Чукотский АО	244,07	1,599	1,019	1,033	0,646
Республика Саха (Якутия)	76,03	1,731	1,060	1,109	0,641
Республика Мордовия	18,80	2,146	1,242	1,344	0,626
Республика Дагестан	6,24	3,848	1,729	2,333	0,606

Окончание приложения

Регионы	Фактические данные		Расчетные данные		
	Собственные доходы региональных бюджетов на душу населения, тыс.руб.	Коэффициент повышения доходов за счет федеральной финансовой помощи	Коэффициент повышения собственных доходов за счет НДС	Коэффициент повышения собственных доходов за счет НДС и налога с продаж	Отношение расчетного коэффициента (по НДС и налогу с продаж) к фактическому
Магаданская область	76,84	1,865	1,059	1,100	0,590
Республика Калмыкия	13,34	2,454	1,341	1,425	0,581
Карачаево-Черкесская Республика	11,37	2,785	1,400	1,571	0,564
Камчатский край	53,43	3,136	1,085	1,149	0,366
Республика Алтай	19,18	3,819	1,237	1,345	0,352
Республика Тыва	13,14	4,149	1,346	1,447	0,349
Республика Ингушетия	6,93	6,213	1,656	1,775	0,286
Чеченская Республика	8,16	7,707	1,558	1,779	0,231

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

**Симметрия и асимметрия в Российской модели
Федеративных отношений**

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Полякова А.В.*

Компьютерная верстка *Сухомлинов А.Р.*

Подписано в печать 28.08.2012. Заказ № 53

Тираж 300 экз. Объем 2,2 уч-из. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0387-9



9 785994 003879