

Николай ДОБРЫНИН

НЕИЗБЕЖНОСТЬ СИСТЕМНОЙ РЕКОНСТРУКЦИИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

На заседании Государственного совета, которое состоялось в Калининграде 2 июля 2005 года, активно обсуждалась тема участия субъектов Федерации в решении перспективных задач социально-экономического развития страны. Разговор шел о полномочиях регионов и об их ответственности за рост экономики, а значит — за повышение уровня жизни людей. Внимание было уделено и смежной тематике совершенствования федеративных отношений на основе оптимального разграничения полномочий и функций. Результаты обсуждения столь значимых для судьбы России вопросов подвигли автора поделиться с заинтересованными читателями мнением далеко не стороннего наблюдателя.

Суть проблемы и пути выхода из кризиса

Самое, пожалуй, главное, в чем мало кто уже сегодня сомневается, — это тезис о том, что проблему совершенствования федеративных отношений невозможно разрешить лишь простым перераспределением и передачей полномочий и функций по уровням власти — федеральному, региональному и местному. Федерализм как явление нельзя рассматривать только в одной плоскости — оно многомерно и многопланово. Эффективность федерализма непременно следует рассматривать с позиций его основных составляющих: цивилизационной, политической, экономической, правовой, духовно-культурной и нравственной.

Раскрывая актуальную и значимую тему совершенствования федеративных отношений в нашей стране, необходимо определиться

с ключевыми параметрами этого процесса. К ним в первую очередь следует отнести **цели и критерии предпринимаемого реформирования**. Оставшаяся в наследство от советских времен федеративная структура была построена по иным критериям и не соответствует уже более реальным потребностям развития общества. Бездумное укрупнение соседних регионов также может лишь создать дополнительные нагрузки на бюджет, привести к ломке экономических связей, потере управляемости территорий, нарушению механизмов работы социальной сферы. При объединении регионов с примерно равным населением, превышающим миллион человек, и высоким экономическим потенциалом вероятность рисков будет многократно возрастать.

Вторая задача — это **обеспечение геополитической стабильности новой федеративной структуры**. Нельзя допустить создания гигантских сверхсубъектов Федерации, которые по экономическому потенциалу и территориальному положению будут в перспективе представлять собой потенциальную базу для различных проявлений сепаратизма.

Преобразование федеративной структуры путем укрупнения субъектов оправдано лишь в том случае, когда в итоге мы получаем систему, отвечающую реальным потребностям экономического развития. Механическое присоединение друг к другу субъектов на основе прецедентов 1930—1940 годов в настоящее время совершенно недопустимо. Стране нужна не очередная реформа ради реформы, а четкое понимание всеми участниками федеративного процесса конечной цели ожидаемых преобразований: роста качества жизни населения посредством повышения социально-экономической эффективности субъектной структуры Федерации. Отсюда следует приоритетность тщательного анализа социально-экономических последствий и результатов любых мероприятий по совершенствованию федеративных отношений, а также тесно связанной с ними и очень чувствительной социальной сферы.

В этой связи требуется **конкретизация конституционной модели федерализма**. Теория и практика доказывают, что устойчивого, сбалансированного движения общества можно добиться только на пути разумного и действительно оптимального распределения власти между структурными единицами федеративного государства. В отношении субъектов Федерации предстоит на деле реализовать основной принцип, закрепленный в Конституции Российской Федерации: равные среди равных. Неотложная необходимость в **конституционно-правовом закреплении единого статуса субъекта Федерации** назрела уже давно. Пока в федеративном устройстве присутствует шесть ви-

дов субъектов Федерации (республика, край, область, автономная область, автономный округ, город федерального значения), асимметричность Федерации будет только усиливаться, и, как следствие, — обострятся противоречия в отношениях между субъектами Федерации и федеральным Центром.

Далее важно на конституционном уровне закрепить **децентрализацию властных полномочий**, установив для каждого уровня власти объем (перечень) основных полномочий и ответственности за их исполнение (неисполнение). Такой подход логично подводит нас к радикальной **перестройке бюджетно-налоговых отношений**, заключающейся в разумном и оптимальном установлении налогов и пропорциональном распределении доходов по уровням власти в соответствии с конституционно закрепленным объемом (перечнем) основных полномочий и функций.

Эффективность федеративных отношений зависит в не меньшей степени и от единства и одновременно с этим — автономности деятельности органов власти как на уровне Федерации и регионов, так и в муниципальных образованиях. Думается, будет правильным прежде всего устранить противоречие, заложенное в Конституции Российской Федерации, где соседствуют два взаимоисключающих принципа: с одной стороны — «принцип единства власти», а с другой — «принцип независимости власти». И после этого через конституционно-правовое закрепление единого статуса субъекта Федерации создать **единую систему законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ с включением в нее органов местного самоуправления.**

Разумеется, любая деятельность по совершенствованию федеративных отношений должна начинаться с Конституции Российской Федерации. Однако вопрос о перспективах конституционной реформы на сегодняшнем этапе многими признается преждевременным — до тех пор, пока не будут определены базовые параметры новой модели федеративных отношений. Вместе с тем высокая динамика процессов развития российского федерализма приводит к тому, что совершенствование законодательства явно не успевает за потребностями становления новых федеративных отношений. Так, например, отдельные положения Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» уже успели порядком устареть. В частности, ст. 26.6 явно утратила смысл, т.к. в большинстве «сложнопостроенных» субъектов Федерации полным ходом идут процессы укрупнения. В Тюмени же, где объединение нецелесообразно, отношения между

Тюменской областью, Ямало-Ненецким и Ханты-Мансийским автономными округами урегулированы договором об отношениях между их органами государственной власти, а экономическая и социальная интеграция внутри региона базируется на совместной программе «Сотрудничество», рассчитанной на пять лет (2005—2009 гг.) и предусматривающей освоение более 70 млрд. рублей (в одном только 2005 г. фактически направлено на цели программы 21,5 млрд. рублей, на 2006 г. запланировано уже свыше 44 млрд.).

Сложно двигаться дальше и без **совершенствования механизмов взаимодействия между федеральными и региональными органами власти**. Территориальная организация федеральных структур на местах должна отвечать реальным потребностям экономического развития регионов. Укрупнение по принципу «один федеральный орган на несколько субъектов Федерации» целесообразно лишь для небольших территорий и дотационных региональных экономик. Если же мы обратимся к условиям Сибири с ее тысячекилометровыми расстояниями между административными центрами субъектов Федерации и динамично развивающимися экономиками регионов, то увидим, что принцип «один территориальный орган на несколько субъектов Федерации» находится в противоречии с требованиями экономической и управленческой целесообразности. К примеру, в ходе административной реформы в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре были упразднены Управление юстиции и Регистрационная палата, а «головные» учреждения были сформированы в г. Тюмени на базе Управления юстиции и Регистрационной палаты Тюменской области, что препятствует нормальному осуществлению ими своих основных функций, а население региона остается без гарантированного ему государством услуг, т.е. это очевидная управленческая ошибка.

Бюджет, ориентированный на результат

Радикальные перемены должны затронуть и систему бюджетно-налоговых отношений. Постепенно отходя от исключительно технических вопросов сбора доходов и их распределения с точки зрения сбалансирования федерального бюджета, основное внимание следует фокусировать на планировании эффективных с точки зрения положительного изменения социально-экономической ситуации в стране направлений расходования бюджетных средств. Фактически же складывается следующая ситуация — в федеральном и некоторых региональных бюджетах аккумулируются значительные профицитные средства, которые, следуя основным приоритетам дея-

тельности органов власти, должны приносить пользу стране, однако простое аккумулятивное средство в разного рода стабилизационных фондах с целью повышения устойчивости бюджета — это лишь один из способов их постепенно потерять, не добившись скольконибудь значимых результатов.

На 1 марта 2006 г. величина Стабилизационного фонда России достигла 1 трлн. 563 млрд. рублей (почти 56 млрд. долларов). При этом в качестве основной цели Стабилизационного фонда заявлено финансирование дефицита бюджета. Для сохранения средств Стабилизационного фонда в условиях инфляции, получения дохода от их использования эти средства, по мнению ряда чиновников МЭРТ и Минфина, должны вкладываться в высокодоходные ценные бумаги за рубежом. Что выходит в результате? Государство, борясь с «утечкой капиталов» из России, само находится в первых рядах экспортеров финансовых ресурсов. Подобное распоряжение средствами Стабилизационного фонда было бы еще оправдано в случае действительно доходного их использования, но, по оценкам экспертов, за два года существования фонда его потери от такой «экономии» составили более 132 млрд. рублей.

Подобная бюджетная политика крайне вредна для страны. «Политика накопления» выгодна только зарубежным кредиторам России, которые, кстати, вовсе не заинтересованы в своевременном, а уж тем более — досрочном погашении внешней задолженности нашей страны. Согласование возможностей досрочного погашения внешнего долга всегда будет требовать времени, а, значит, будет фактором, позволяющим Стабилизационному фонду «подтаивать» под влиянием инфляции. Достигнутое между Россией и Парижским клубом кредиторов соглашение о досрочном погашении части российского долга перед клубом, которое будет осуществляться из средств фонда, — это скорее единичный случай, нежели тенденция.

Устойчивость бюджета — не есть результат накопления достаточного запаса финансовых средств, который гарантирует платежеспособность государства в момент кризиса. Это результат прежде всего продуманной политики социально-экономического развития страны, ее устойчивости как системы. Приоритетной должна стать не политика реагирования на кризисы, спровоцированные отчасти действиями самих государственных органов, а продуманное и взвешенное управление, позволяющее их избежать. Поэтому **от бюджета сегодняшнего, ориентированного в большей степени на процесс, нужно перейти к бюджету, ориентированному на результат.** В связи с этим требуется построение четкой, логически выверенной последовательности формирования бюджетов всех

уровней, реализующей принципы программно-целевого планирования и управления.

Сегодня уже наблюдаются положительные тенденции в этом направлении: осуществляется разработка концепций и программ социально-экономического развития, наметились попытки навести порядок в сфере реализации федеральных целевых программ. Однако по-прежнему существует разрыв между общими концепциями социально-экономического развития и конкретными целевыми программами. Последние часто вообще сложно назвать программами развития — это в большинстве случаев не всегда адекватная реакция государства на существующие уже длительное время социально-экономические проблемы, причем на такой стадии, когда проблемы эти нельзя уже решить посредством указанных программ, поскольку они относятся не к сфере разработки и реализации проектов развития, а являются вопросом создания стабильной правовой среды, обеспечения четкого и бесперебойного функционирования системы государственного и муниципального управления. Такие программы часто оказываются средством доступа к бюджетным деньгам, не решая, по существу, тех проблем, ради решения которых они разрабатывались.

Финансирование расходов органов государственной власти и местного самоуправления предполагает два основных направления: обеспечение текущего функционирования системы государственного управления на территории страны и обеспечение управления развитием. Ресурсы, направленные на обеспечение текущего функционирования деятельности государственного управления, и собственно бюджет развития также подлежат организационному размежеванию. Должно быть два самостоятельных бюджета: **Бюджет текущих расходов и Фонд стабилизации и развития**, а не два направления расходов в рамках единого бюджета.

Распоряжение целевым расходованием государственными органами и учреждениями бюджетных средств на нужды текущей деятельности в сфере государственного управления, администрирование расходов, связанных с координацией деятельности организаций и учреждений, отраслевым контролем, надзором, лицензированием, сертификацией, учетом, обеспечением функционирования информационной системы органов государственной власти и госучреждений, методическим и нормативным обеспечением в соответствующих отраслях, выплатой заработной платы основной массы бюджетников, социальной защитой и помощью, обеспечением минимального социального стандарта жизни на территории субъекта, работой по обращениям населения и со сферой Public

Relations, поддержанием и совершенствованием материальной и организационной базы органов государственной власти и т. д. должно осуществлять Министерство финансов Российской Федерации, играя роль исполнителя Бюджета текущих расходов и технического разработчика его проекта. Если говорить о принципах формирования доходной и расходной части Бюджета текущих расходов, то основой для него должны стать **нормативы минимальных социальных стандартов предоставления населению услуг за счет средств бюджета, потребности стабильной и бесперебойной работы системы государственного управления.**

В основе проекта расходной части бюджета Фонда стабилизации и развития на очередной финансовый период должны лежать концепции, планы и программы социально-экономического развития страны, которые затем конкретизируются в целевых программах развития. **Концепция социально-экономического развития** должна предусматривать:

- основные идеи и целевые приоритеты социально-экономической политики;
- направления приложения усилий государства;
- принципы разработки и реализации мер социально-экономической политики;
- требования, которым должна удовлетворять программа социально-экономического развития страны и принимаемые на ее основе конкретные целевые проекты-программы развития.

План социально-экономического развития должен представлять собой дерево целей, которых необходимо достигнуть в процессе реализации приоритетов социально-экономической политики, сформулированной в концепции. По сути, он должен стать сводом конкретных задач, которые могут быть оценены количественно. Все цели, обозначенные в плане, должны отвечать критериям измеримости и достижимости (т.е. момент их достижения можно четко определить). План должен включать в себя:

- набор целей;
- описание взаимосвязей между ними;
- характеристику показателей — индикаторов достижения целей и критериев их достижения.

Программа социально-экономического развития региона должна содержать описание комплекса мероприятий, которые необходимо реализовать для достижения обозначенных в плане целей в нужной последовательности, описание результатов мероприятий и их соотношения с целями, определенными в плане. Положения программы должны конкретизироваться в целевых программах развития, кото-

рые являлись бы непосредственным продолжением и развитием положений общей программы. Программа должна включать в себя:

- перечень мероприятий и четких (по возможности — количественных) требований к ним, которые определяются в соответствии с целями и задачами, обозначенными в концепции и плане;
- критерии разработки и отбора целевых проектов-программ развития для финансирования их из бюджета;
- критерии оценки результатов реализации целевых программ;
- конкретные механизмы контроля и ответственности за реализацию мероприятий целевых программ: кто, за что, перед кем и в каком объеме ответственен.

Базовой целью и основным критерием распределения средств Фонда стабилизации и развития должно стать финансирование перспективных направлений социально-экономического развития, способствующее повышению общего среднего (и минимального) уровня жизни в регионе и конкурентоспособности народного хозяйства страны. Финансовую основу создания федерального Фонда стабилизации и развития сегодня уже заложил Стабилизационный фонд. Аналогичные изменения необходимы и на уровне регионов, требуется разделить региональные бюджеты текущих расходов и фонды стабилизации и развития. Некоторые регионы, имеющие профицит бюджета, могли бы уже сегодня заняться их формированием и выработкой планов и программ развития регионов на основе использования средств своих фондов стабилизации и развития. Определение направлений расходования средств фондов стабилизации и развития на федеральном и региональном уровнях должно стать прерогативой соответствующего планово-прогнозного ведомства. Непосредственное же исполнение бюджетов должно находиться в ведении Исполнительных дирекций программ социально-экономического развития на федеральном и региональном уровнях.

Программирование социально-экономического развития

Разработку упомянутых концепций, планов и программ социально-экономического развития необходимо начинать как на федеральном, так и на региональном уровне. Ошибкой советской системы планирования социально-экономического развития стала прежде всего попытка создания системы централизованного планирования всего и вся. Между тем регионы должны иметь возможность влиять на процесс планирования социально-экономического развития страны «снизу», способствуя повышению адаптивности системы. Анало-

гичными функциями и полномочиями должны теоретически обладать и муниципалитеты — при условии их готовности к этому. Преимущества децентрализованной, «сетевой» системы управления социально-экономическим развитием будут реализованы только в случае участия в этом процессе именно тех структур публичной власти, которые в действительности располагают возможностями эффективного управления развитием территории.

С этой точки зрения, в пользу укрупнения субъектов Федерации можно также высказать целый ряд весомых аргументов, хотя никогда не следует забывать о том, что территориальное укрупнение и сокращение количества субъектов — это не самоцель, а только одно из средств создания эффективной системы государственного управления. Каждая кампания по укрупнению тех или иных субъектов Федерации должна базироваться на всестороннем изучении последствий такого шага — ведь его результатом должно стать создание качественной системы управления укрупненным регионом. Ключевым же критерием реформирования федеративной структуры должен быть прежде всего **критерий социально-экономической целесообразности**. Однако можно ли, например, говорить о такого рода целесообразности, пытаясь обосновать проекты объединения Тюменской области и самодостаточных в этом плане Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов? Они разительно отличаются от других автономных округов и являют собой «нетипичный» пример субъектов Федерации. Кроме того, в силу специфики социально-экономической системы они отличаются и от юга Тюменской области, и друг от друга.

Эти отличия прослеживаются и в сфере определения приоритетов программно-целевого управления социально-экономическим развитием — такая работа на территории автономных округов отличается высокой эффективностью. Она осуществляется ориентированными непосредственно на возможности и нужды региона структурами управления автономных округов. Межрегиональная интеграция строится на договорной основе, все действия участников процесса согласованы и при необходимости корректируются советом губернаторов. Именно по этому пути идет развитие отношений между югом Тюменской области и автономными округами. И пока нет никаких оснований говорить о неэффективности этого механизма взаимодействия, скорее наоборот — и автономные округа, и юг области развиваются даже более динамично, нежели ранее.

Что касается других автономных округов в составе Российской Федерации, то перспективы объединения их в рамках края и областей, на территории которых они находятся, очевидны для всех,

в том числе и для руководства округов. В этих условиях ст. 26.6 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» порождает ненужную атмосферу конфликтности в стабильных и динамично развивающихся субъектах Федерации либо постепенно теряет свою силу в отношении субъектов укрупняющихся. А это — явный аргумент в пользу ее отмены.

Описанные децентрализованные, «сетевые» способы управления социально-экономическим развитием делают необходимым формирование механизма согласования федеральных и региональных (а возможно — и муниципальных) программ и планов. В этой ситуации согласование может осуществляться как раз на основе договоров между федеральным Правительством, региональными властями и муниципалитетами. Договорное урегулирование отношений между разными уровнями государственной власти, таким образом, получает «новую жизнь»; договоры о разграничении полномочий, которые некогда были основой неравенства статусов субъектов Федерации, сменяются договорами о совместной деятельности. Согласование и утверждение таких договоров может стать одной из функций Государственного совета. Совместные, финансируемые на основе договоров конкретные проекты развития территорий, пакет которых будет формироваться в соответствии с приоритетами, целями и задачами, обозначенными в концепциях, планах и программах социально-экономического развития, вполне могут стать наиболее перспективной формой сотрудничества и интеграции социально-экономического пространства страны.

Несомненно ценным в этой связи представляется советский опыт создания территориальных промышленных комплексов как комплексных программ регионального развития, а равно и имеющийся опыт разработки и реализации региональных проектов промышленного развития и освоения ресурсов территорий, а также работы по созданию на территории страны «точек роста» (в т.ч. на основе наукоградов). Изучение и внедрение этих мер позволит не только объединить регионы в рамках единой системы развития, но, кроме того, создаст условия для формирования практически в каждом из них своих, уникальных конкурентных преимуществ. Однако эти мероприятия не будут эффективны без создания **единой системы социально-экономического прогнозирования и оценки последствий решений органов государственной власти**. Существующая сейчас система прогнозов социально-экономического развития не оправдывает своего предназначения, составление прогнозов является

своего рода ритуалом, не подразумевающим никакого результата, кроме составления документа под названием «Прогноз социально-экономического развития», к тому же часто мало связанного с реальностью. Такие прогнозы могут попасть в точку только случайно, поскольку не учитывают краткосрочных экономических циклов, несовпадающих с календарным годом.

Указанные проблемы дополняются сложившимся в отечественной практике регионального управления представлением о возможности принятия социально-экономических решений на основе программ по отдельным направлениям. Суть проблемы заключается в том, что непроверенные в контексте межотраслевых последствий инвестиции могут не только давать слабый эффект, но и вообще сокращать ВВП и доходы региона. Об этом в свое время с тревогой писал нобелевский лауреат Василий Леонтьев. Возврат к советской практике планирования развития также не представляется целесообразным, поскольку в силу своей директивности советские планы сдерживали инициативу предприятий по номенклатуре и качеству товаров, не обеспечивали баланса интересов властей и населения (фокус внимания на т.н. группе «А», и, как результат, — богатая страна с бедным населением). **План без прогноза невозможен, а прогноз без плана не нужен** — этой простой формулы почему-то никак не могут усвоить наши плановики.

Во многом эта проблема вызвана используемой методологией прогнозирования, а также существующей системой сбора информации. Ее решением может стать только формирование единой методологической основы прогнозирования социально-экономического развития и единой информационной системы органов государственной власти и местного самоуправления на основе интегрированных баз данных. Необходимым слагаемым успеха является и применение наработанных в мировом управлении методов экономического планирования развития, комплексно описывающих хозяйство региона и позволяющих его оптимизировать. Руководству региона важно понять, что действовать надо только так, а не иначе и не «как всегда». Следует вести речь об **алгоритме программирования регионального развития**, который мог бы включать в себя последовательное применение леонтьевской модели, современных методов прогнозирования, оптимизационных процедур, сетевого планирования и хеджирования (страхования) проектов путем вложений в некоррелирующие активы.

Однако указанные меры потеряют значительную часть своего полезного эффекта, если каждому уровню государственного и муниципального управления не будет обеспечена **адекватная ресурс-**

ная база осуществления полномочий и в сфере текущего управления, и в сфере управления социально-экономическим развитием, в связи с чем необходимо четко выверить распределение финансовых поступлений в бюджеты различного уровня. Юридическая самостоятельность органов власти и управления в пределах принадлежащей им компетенции требует финансовой обеспеченности, без которой она становится фикцией. Сложившаяся на сегодняшний день бюджетно-налоговая система Российской Федерации нуждается в радикальном усовершенствовании и с точки зрения рационального распределения финансовых ресурсов между уровнями власти, и с точки зрения коррекции системы налогообложения вообще. Необходимо строгое законодательное закрепление за каждым уровнем власти достаточных собственных источников бюджетных доходов. Это является и обеспечительной, и одновременно стимулирующей мерой — повышение доходности собственной налогооблагаемой базы будет непосредственно отражаться на уровне поступлений в конкретный бюджет.

Построение системы бюджетно-налогового федерализма, гарантирующего реальную финансовую самостоятельность всех уровней публичной власти, является основой качественного осуществления каждым из них своих функций для конкретизации финансовой ответственности структур государственного и муниципального управления. **Основы бюджетно-налогового федерализма должны найти адекватное нормативно-правовое закрепление.** Основы построения и функционирования системы государственных финансов необходимо «затвердить» на уровне Конституции Российской Федерации аналогично тому, как соответствующие положения закреплены в Основном законе ФРГ, глава X которого специально посвящена регулированию отношений в рамках государственной финансовой системы. Конституционно требуется закрепить следующие положения:

- основные правила разграничения конкурирующей компетенции Федерации и субъектов;
- принцип subsidiarity в межбюджетных взаимоотношениях;
- основы бюджетного выравнивания, цели и задачи, направления, по которым осуществляется федеральная помощь бюджетам иных уровней и условия ее предоставления, формы финансового выравнивания, основы механизма согласования интересов Федерации и субъектов в процессе распределения финансовых средств;
- механизм участия субъектов Федерации в формировании государственной федеральной и региональной политики.

Неправильно думать, что проблема распределения финансовых ресурсов между уровнями системы государственного и муниципального управления может быть решена изолированно от проблемы **коррекции системы налогообложения в целом**. Изменение состава налогов и характеристик существующих налоговых платежей дает значительные возможности не только для облегчения нагрузки на налогоплательщиков, но и для финансового обеспечения системы государственного и муниципального управления, и прежде всего для оказания социальных услуг населению. До сих пор же вся основная тяжесть налогообложения планомерно перекладывается на граждан. При этом говорится почему-то об общепринятой мировой практике эффективного налогообложения!

Прогрессивная шкала налогообложения давно уже стала реальной необходимостью и с точки зрения «социальной справедливости», и с точки зрения регулирования сверхдоходов, и как средство обращения в пользу всего общества природно-ресурсной ренты. В условиях значительного имущественного расслоения, огромного разрыва в доходах между наиболее богатыми и наиболее бедными слоями населения к ее разработке и внедрению в жизнь следует подойти, детально исследовав последствия, соотнеся их с «социальными стандартами жизни» в стране.

Грамотно сконструированная система прогрессивного налогообложения доходов позволит значительно увеличить поступления в государственный бюджет, создаст возможности для позитивных изменений в других налоговых сферах.

Тем самым будут сформированы условия для рационального распределения источников налоговых доходов между бюджетами разных уровней на долговременной стабильной основе.

Комплексный подход к реформированию федеративных отношений

Точка зрения на то, что реформирование федеративной структуры государства можно осуществить в отрыве от тесно связанных с ней преобразований, например, **реформы местного самоуправления**, также может считаться глубоко ошибочной. Проводимые в настоящее время мероприятия в рамках муниципальной реформы самым негативным образом сказываются на устойчивости государственности, хотя суть реформы изначально была призвана стать базой для сбалансированных федеративных отношений. В этой связи весьма важно обратить внимание на необходимость либо приостановить действие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», либо радикальным образом пересмотреть его. Причин тому немало. Первая из них — это практическое отсутствие финансово-экономической основы бюджетной обеспеченности функций управления и государственных гарантий финансирования даже минимальных социальных стандартов на местном уровне. Вторая — это катастрофическая нехватка подготовленных кадров для работы органов местного самоуправления в новых условиях. Подтверждений тому предостаточно, в том числе и из официальных источников. Так, 21 июля 2005 г. на пресс-конференции полномочный Представитель Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе П.М. Латышев заявил: «В процессе реализации 131-го закона нами выявлен целый комплекс проблем. Одна из них связана с комплектованием органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований квалифицированными кадрами. Необходимо провести обучение, переподготовку и повышение квалификации 15 200 человек. На это требуется время».

Чтобы представить себе масштабы таких кадровых «перемещений» по стране, отметим, что только на юге Тюменской области количество муниципальных образований возросло более чем в 6,5 раза и составило 319, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре увеличение произошло более чем в пять раз и равно 113, в Ямало-Ненецком автономном округе их число выросло почти в 4,5 раза и достигло 58 — и это при весьма незначительной плотности населения и населенных пунктов в регионе! Что же тогда будет происходить в европейской части страны, если в целом по России количество муниципальных образований возрастает более чем в два раза — с 11,7 до 24,4 тысячи? Только объем дотаций на сбалансированность региональных бюджетов в 2006 г. предполагается увеличить с 19,5 до 55,3 млрд. рублей. При этом в консолидированном бюджете Российской Федерации доля бюджетов муниципальных образований страны равна, по оценкам экспертов, 40%. Даже по самым оптимистичным прогнозам, нехватка будущих муниципальных служащих составит около 150 тыс. человек. Однако никто из инициаторов реформы ни разу даже не попытался объяснить, чем же плоха была система поселковых и сельских Советов советского периода, на базе которых затем, в постсоветский период, строилось местное самоуправление.

Необходимо установить единый для всех органов власти подход: наличие бюджета, **ориентированного на результат и программирование регионального развития**. Однако центральным звеном созда-

ния новой схемы социально-экономического районирования и выстраивания новых федеративных отношений является даже не бюджетная обеспеченность функций управления в регионе, а **нормативные гарантии финансирования установленных государством минимальных социальных стандартов.** Требуется культивирование в стране совершенно иного отношения к оплате труда людей, к их пенсионному обеспечению — и то, и другое должны иметь прямую корреляцию с прожиточным минимумом. На уровне федерального законодательства нужно как можно быстрее закрепить условия, при которых работодатель обязан выплачивать рабочим и служащим почасовую оплату труда в размерах, определяемых с учетом ежегодной инфляции, причем она не должна быть ниже уровня, сложившегося в России на текущий момент. Было бы правильно радикальным образом изменить систему пенсионного обеспечения, имея в виду, что базовая пенсия должна равняться среднероссийскому прожиточному минимуму с дополнительными начислениями за длительность трудового стажа, «северный» стаж, вредность производства, участие в Великой Отечественной войне, «горячих точках» и т.д., при этом средняя пенсия, по нашим расчетам, будет составлять от 5 до 10 тыс. рублей в месяц (для льготных категорий — 10—12 тыс. рублей). В связи с этим сама идея целесообразности проведения монетизации льгот выглядит не так уж и однозначно.

Повсеместно следует внедрить во всех без исключения субъектах Федерации программно-целевое планирование социально-экономического развития регионов с обязательным его соответствием стратегическим целям и перспективным задачам развития страны. Формирование территориальных промышленных комплексов, диверсификация экономики, широкое применение высоких технологий, создание наукоградов, особых экономических зон с налоговыми преференциями, значительным снижением (до 5 — 6) процентных ставок по кредитам, направляемым на стратегически важные проекты, активное использование огромных финансовых возможностей Стабилизационного фонда — в этом, как представляется, будущее Федерации в России. Реконструкция социально-экономического фундамента государственного устройства реально позволит выстроить эффективно действующую вертикально интегрированную власть для людей и во имя людей. Структурирование управления на основе новых организационных механизмов с внедрением критериев обязательной оценки эффективности и качества государственного и муниципального управления сделает возможным качественный рывок к построению в России действительно правового, федеративного и социального государства.

В заключение

В предлагаемых тезисах по проблемам совершенствования федеративных отношений в России и участия субъектов Федерации в социально-экономическом развитии государства автором лишь фрагментарно изложено видение стратегии и тактики действий органов власти по системной реконструкции федерализма. Для подготовки научно и экономически обоснованных предложений по совершенствованию системы российского федерализма и регионального управления предлагается создать на базе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры как одного из наиболее успешных российских регионов Институт исследования проблем федерализма и эффективности регионального управления, а также интенсифицировать деятельность Центра социально-экономических проблем федерализма при Институте экономики РАН путем предоставления государственного заказа на исследование проблем федерализма и регионального управления.