

Российский федерализм: неизбежность системной реконструкции

2 июля прошлого года в Калининграде на заседании Государственного Совета Российской Федерации шел разговор о роли субъектов Федерации в решении перспективных задач социально-экономического развития страны. И прежде всего о полномочиях и ответственности регионов за рост экономики, а значит — за повышение уровня жизни людей. По сообщениям средств массовой информации, рассматривалась и прямо связанная с этим тема — совершенствование федеративных отношений на базовой основе оптимального разграничения полномочий и функций. С тех пор миновал почти год. Результаты обсуждения столь значимых для судьбы России вопросов подвигли автора познакомить читателя с мнением далеко не стороннего наблюдателя...

Суть проблемы и пути выхода из кризиса

Самое, пожалуй, главное, в чем мы не сомневаемся, — это в том, что проблеме совершенствования федеративных отношений невозможно разрешить простым распределением, передачей, закреплением полномочий и функций по уровням власти: федеральному, региональному и местному.

Федерализм как явление нельзя рассматривать только в одной плоскости: оно многомерно и многопланово. Совершенствование федеративных отношений и их эффективность непременно следует рассматривать с позиций его основных составляющих: *цивилизационной, политической, экономической, правовой, духовно-культурной и нравственной.*

Прежде всего, требуется *конкретизация конституционной модели федерализма.* Теория и практика доказывают, что устойчивого, сбалансированного движения российского общества можно добиться путем разумного и действительно оптимального распределения власти между структурными единицами федеративного государства. Предстоит на деле реализовать основной прин-

ДОБРЫНИН Николай Михайлович — заместитель губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук.

цип, закрепленный в Конституции Российской Федерации: «равный среди равных». Назрела неотложная необходимость в конституционно-правовом закреплении *единого статуса субъекта Федерации*.

В реальной же российской действительности (и как ни парадоксально, это установлено Конституцией) в государственном устройстве присутствует шесть видов субъектов: республика, край, область, автономная область, автономный округ и город федерального значения. Тем самым усиливаются асимметричность федерации и как следствие — противоречия в отношениях субъектов Федерации друг с другом и с федеральным центром.

В связи с этим заявленная реформа местного самоуправления, на наш взгляд, самым негативным образом скажется на устойчивости государственности, будучи, по сути, основой сбалансированных федеративных отношений (и не только, кстати, в России). Считаем весьма важным обратить внимание на необходимость либо приостановить действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ) от 6 октября 2003 года, либо радикальным образом пересмотреть его. Причин для этого немало. Вот главные из них: *первая* — практическое отсутствие финансово-экономической основы бюджетной обеспеченности функций управления на местном уровне и государственных гарантий финансирования даже минимальных социальных стандартов; *вторая* — практически полное отсутствие подготовленных кадров для работы в новых условиях деятельности органов местного самоуправления. Подтверждений тому предостаточно, в том числе и из официальных источников.

Так, 21 июля 2005 года на видео-пресс-конференции полномочный представитель Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе П. М. Латышев заявил: «Вместе с тем в процессе реализации 131 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» в Российской Федерации, отметим, что только на юге Тюменской области количество муниципальных образований возросло более чем в 6,5 раза и достигло 319. В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре этот рост превысил 5 раз (113 муниципальных образований); в Ямало-Ненецком автономном округе был чуть ниже — 4,5 раза (58 муниципальных образований). И это при весьма незначительной плотности населения и населенных пунктов! Что же тогда будет происходить в европейской части страны, если в целом в Российской Федерации количество муниципальных образований возрастает более чем в 2 раза — с 11,7 до 24,4 тысячи! Только объем дотаций на сбалансированность региональных бюджетов в 2006 году предполагается увеличить с 19,5 до 55,3

миллиарда рублей. При этом в консолидированном бюджете Российской Федерации доля бюджетов муниципальных образований страны равна, по оценкам экспертов, 40 процентам. По самым оптимистичным оценкам, нехватка будущих муниципальных служащих составит 150 тысяч человек! И ведь никто из инициаторов реформы ни разу даже не попытался объяснить, чем же плоха была система поселковых, сельских Советов в России советского периода, на базе которых затем, в постсоветский период, основывалось местное самоуправление.

Далее, важно конституционно закрепить и *децентрализацию властных полномочий*, установив для каждого уровня власти (федерального, регионального, местного) объем (перечень) основных полномочий и ответственности за их исполнение (неисполнение).

Подобный оправданный подход логично подводит к *радикальной перестройке бюджетно-налоговых отношений*, заключающейся в разумном и оптимальном установлении налогов и пропорциональном распределении доходов по уровням власти (федеральный, региональный, местный) в соответствии с конституционно закрепленным объемом (перечнем) основных полномочий и функций. Требуется установить единый для всех органов власти и управления подход: бюджет, ориентированный на результат и программирование регионального развития.

Центральным звеном создания новой схемы социально-экономического районирования и выстраивания новых федеративных отношений явится нормативное закрепление бюджетной обеспеченности функций управления в регионе и гарантированного финансирования установленных минимальных социальных стандартов.

Необходимо установить в государстве совершенно иное отношение к оплате труда людей, их пенсионному обеспечению. Предлагается законодательно закрепить на федеральном уровне условия, при которых работодатель обязан гарантированно выплачивать рабочим и служащим почасовую оплату труда в размерах, определяемых с учетом ежегодной инфляции; 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, в войнах в «горячих точках» и т. д. При этом в среднем пенсия (по нашим расчетам) будет составлять от 5 до 10 тысяч рублей в месяц, для льготных категорий — 10—12 тысяч рублей. В связи с этим, в основном, становится проблематичной сама идея монетизации льгот, и возникает справедливый вопрос о необходимости ее реализации.

Как мы полагаем, следует повсеместно внедрить (нормативно установить для всех субъектов Федерации единый порядок с оценкой конечного результата) программно-целевое планирование социально-экономического развития

регионов с обязательным обеспечением его соответствия стратегическим целям и задачам социально-экономического развития страны, размещению производительных сил в Российской Федерации.

Формирование территориальных промышленных комплексов, диверсификация экономики, широкое применение высоких технологий, создание наукоградов, иных особых экономических районов (зон) с неперенными налоговыми преференциями, значительным снижением (до 5–6 процентов) процентных ставок по кредитам, направляемым на стратегически важные проекты, активным использованием огромных финансовых возможностей Стабилизационного фонда — во всем этом, как нам представляется, будущее России.

Эффективность федеративных отношений определяется и уровнем деятельности органов власти и управления как в Федерации, регионах, так и в муниципальном образовании. Думается, было бы правильным прежде всего устранить противоречие, заложенное в Конституции Российской Федерации, где соседствуют два взаимоисключающих принципа, а именно, с одной стороны — «принцип единства власти», а с другой — «принцип независимости власти». И через конституционно-правовое закрепление единого статуса субъекта Федерации следовало бы установить единую систему как законодательных (представительных), так и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, с включением в нее органов местного самоуправления. Подобная реконструкция без сомнения позволит выстроить эффективно действующую вертикально интегрированную власть для людей и во имя людей. При этом необходима новая организационная структура управления на основе новых организационных механизмов, причем с внедрением критериев обязательной оценки эффективности и качества государственного и муниципального управления.

Раскрывая актуальную и значимую тему совершенствования федеративных отношений, мы, прежде всего, должны определиться с ключевыми параметрами этого процесса.

К ним в первую очередь следует отнести цели и критерии реформирования. Очевидно, что оставшаяся в наследство от советских времен федеративная структура была построена по иным критериям и не соответствует реальным потребностям социально-экономического развития российского общества. Простое укрупнение регионов 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.

Одна из главных задач реформирования — обеспечение геополитической стабильности новой федеративной структуры. Нельзя допустить создания гигантских сверхсубъектов Федерации, которые по экономическому по-

тенциалу и территориальному положению могли бы 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. Вряд ли допустимо механическое присоединение друг к другу субъектов на основе прецедентов 1930—1940-х годов.

Необходима не реформа ради реформы, а четкое понимание всеми участниками федеративного процесса конечных целей ожидаемых преобразований: повышения социально-экономической эффективности субъектной структуры Российской Федерации и через это — роста качества жизни населения. Отсюда следует приоритетная необходимость тщательного анализа социально-экономических последствий и результатов любых мероприятий по совершенствованию федеративных отношений в Российской Федерации, а также установления единых социальных стандартов.

Разумеется, любое совершенствование федеративных отношений должно начинаться в сфере законодательства. Вопрос о необходимости конституционной реформы на данном этапе следует считать 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. Например, вступивший в силу в новой редакции закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» уже успел, на наш взгляд, устареть в отдельных положениях. В частности, статья 26.6 явно утратила смысл, так как в большинстве «сложно построенных» субъектов начались процессы укрупнения, а в Тюменской области, где объединение явно нецелесообразно, отношения между Тюменской областью, Ханты-Мансийским автономным округом — Югрой и Ямало-Ненецким автономным округом урегулированы договором об отношениях между органами государственной власти указанных субъектов Федерации. Экономическая и социальная интеграция внутри региона базируется на совместной программе «Сотрудничество», рассчитанной на пять лет (2005—2009 годы) и предусматривающей в одном из первых вариантов освоение более 70 миллиардов рублей! В 2005 году фактически направлено на цели программы 21,5 миллиарда рублей, а на 2006 год запланировано уже свыше 44 миллиардов.

Необходимо дальнейшее совершенствование 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 территориальный орган на несколько субъектов» следует признать целесообразным лишь в случае небольших территорий и дотационных региональных

экономик. Если же мы обратимся к условиям Сибири с ее тысячекилометровыми расстояниями между центрами субъектов и динамично развивающимися экономиками регионов, то увидим, что названный находится в противоречии с требованиями экономической и управленческой целесообразности.

К примеру, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре упразднены управление юстиции и Регистрационная палата по регистрации прав на недвижимое имущество. «Главное» учреждение сформировано в Тюмени на базе управления юстиции и Регистрационной палаты Тюменской области (юга). Трудно понять, чем при принятии такого решения руководствовались «большие» чиновники в Москве, но оно представляет собой очевидную управленческую ошибку.

Для подготовки научно и экономически обоснованных предложений по совершенствованию системы российского федерализма и регионального управления можно было бы предложить создание на базе одного из успешных субъектов Федерации, допустим, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Института исследований проблем федерализма и эффективности регионального управления. Параллельно считаем целесообразным «реанимировать» Центр социально-экономических проблем федерализма при Институте экономики РАН на основе гарантированного государственного заказа на подобные исследования.

Бюджет, ориентированный на результат

Какими же видятся пути совершенствования системы управления социально-экономическим развитием и федеративных отношений в Российской Федерации?

Первое. Представляется необходимым радикально изменить систему бюджетно-налоговых отношений. От исключительно технических вопросов сбора финансовых доходов и их распределения, с точки зрения *сбалансирования федерального бюджета*, основное внимание следует переместить на вопросы планирования эффективных, с точки зрения *положительного изменения социально-экономической ситуации в стране*, направлений расходования бюджетных средств.

Фактически, сейчас складывается следующая ситуация: в федеральном и некоторых региональных бюджетах аккумулируются значительные профицитные средства, которые, следуя основным приоритетам деятельности органов власти и управления, должны приносить пользу стране. Однако простое аккумулирование средств в федеральном Стабилизационном фонде с целью повышения устойчивости бюджета — это лишь еще один способ их постепенно потерять, не добившись сколько-нибудь значимых результатов.

На 1 марта 2006 года величина Стабилизационного фонда достигла 1563 миллиардов рублей — более 55 миллиардов долларов. При этом в качестве основной цели Стабилизационного фонда называется финансирование дефицита бюджета.

По мнению, уже не раз высказывавшемся чиновниками МЭРТ и Минфина, для того чтобы в условиях инфляции сохранять и приумножать средства Стабилизационного фонда, их следует вкладывать в высокодоходные ценные бумаги за рубежом. Таким образом, получается, что государство, борясь с «утечкой капиталов» из России, само находится в первых рядах экспортеров финансовых ресурсов.

Возможно, такое распоряжение средствами Стабилизационного фонда было бы оправдано в случае действительно доходного их использования. Но, по оценкам экспертов, за два года его существования потери фонда от подобной «экономии» составили более 132 миллиардов рублей!

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

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, устойчивости ее социально-экономической системы.

Приоритетом должна быть не политика реагирования на кризисы, спровоцированные отчасти действиями самих государственных органов, а продуманное и взвешенное управление, позволяющее избежать их.

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 имеют место положительные тенденции в этом направлении: уже осуществляется разработка общих концепций и программ социально-экономического развития Российской Федерации, наметились попытки навести порядок в сфере разработки и реализации федеральных целевых программ социально-экономического развития.

Однако по-прежнему существует разрыв между общими и целевыми программами социально-экономического развития. Последние часто представляют собой вообще не программы развития, а не всегда адекватную реакцию на существующие уже длительное время социально-экономические проблемы, которые нельзя решить таким образом, поскольку зачастую они являются вопросом создания стабильной правовой среды, проблемой обеспечения четкого и беспре-

ребойного текущего функционирования системы государственного и муниципального управления. Такие программы часто оказываются всего лишь средством обеспечения доступа к бюджетным деньгам, не влияя, по существу, на состояние тех проблем, ради решения которых они разрабатывались.

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

Второе. Необходимо совершенствование текущего управления, распоряжения целевым расходованием государственными властными органами и государственными учреждениями бюджетных средств на нужды текущей деятельности в сфере государственного управления, связанные

- с отраслевой координацией деятельности учреждений и организаций данной сферы;

- с отраслевым контролем, надзором, лицензированием, сертификацией, учетом;

- с обеспечением функционирования информационной системы органов государственной власти и государственных учреждений;

- с методическим и нормативным обеспечением в соответствующих отраслях;

- с выплатой заработной платы основной массе «бюджетников»;

- с социальной защитой и помощью, обеспечением минимального социального стандарта жизни на территории субъекта;

- с работой по обращениям населения и со сферой public relations;

- с поддержанием и совершенствованием материальной и организационной базы органов государственной власти и т. д. и т. п.

Администрирование этих расходов и 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 частей Бюджета текущих расходов, то основой для них должны стать нормативы минимальных социальных стандартов предоставления населению услуг за счет средств бюджета, потребности обеспечения стабильной и бесперебойной работы системы государственного управления.

Третье. В основе проекта расходной части бюджета *Фонда стабилизации и развития* на очередной финансовый период должна лежать разработка концепции, плана и программы социально-экономического развития страны, которые затем конкретизируются в целевых программах развития. Функции этих документов следующие:

Концепция социально-экономического развития региона:

- определение основной идеи и целевых приоритетов социально-экономической политики;
- формулировка направлений приложения усилий государства;
- формулировка принципов разработки и реализации мер социально-экономической политики;
- формулировка требований, которым должна удовлетворять программа социально-экономического развития страны и принимаемые на ее основе конкретные целевые проекты-программы развития.

План социально-экономического развития региона должен представлять собой комплекс 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 (то есть следует четко определить момент их достижения). План включает в себя:

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

Программа социально-экономического развития региона — это описание комплекса мероприятий, которые нужно реализовать, чтобы достичь обозначенных в Плане целей в нужной последовательности и согласованно, описание результатов мероприятий и их соотношения с целями, определенными в Плане. Положения Программы должны конкретизироваться в целевых программах развития, которые являлись бы непосредственным продолжением и развитием положений общей Программы. Программа социально-экономического развития региона должна включать в себя:

- перечень мероприятий и (или) 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, способствующих 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 федеральный 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 исполнение бюджетов находится в ведении исполнительных дирекций Программ социально-экономического развития на федеральном и региональном уровнях.

Управление социально-экономическим развитием и экономика федеративных отношений

Четвертое. Осуществление разработки концепций, планов и программ социально-экономического развития необходимо и на федеральном, и на региональном уровнях. Ошибкой советской системы планирования социально-экономического развития стала, прежде всего, попытка создания системы централизованного планирования всего. Между тем регионы должны иметь возможность влиять на процесс планирования социально-экономического развития страны «снизу», способствуя повышению адаптивности системы. Аналогичными функциями, полномочиями и возможностями должны бы обладать и муниципалитеты. При этом преимущества децентрализованной, «сетевой» системы управления социально-экономическим развитием будут реализованы только в случае участия в процессе именно тех структур государственной власти, которые в действительности располагают возможностями эффективного управления развитием территории.

В пользу укрупнения субъектов Федерации можно высказать целый ряд весьма весомых аргументов. И все же 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 в стране. Каждая кампания по укрупнению тех или иных субъектов должна базироваться на всестороннем изучении последствий такого шага — ведь его результатом должно стать создание качественной системы управления укрупненным регионом. Основным ключевым критерием реформирования федеративной структуры должен быть, прежде всего, *критерий социально-экономической целесообразности*.

В то же время можно ли, например, говорить о такого рода целесообразности, когда пытаются обсуждать проекты объединения юга Тюменской области и весьма самостоятельных Ханты-Мансийского — Югры и Ямало-Ненецкого автономных округов? Ведь они разительно отличаются от дру-

гих подобных субъектов Федерации — автономных округов и являются собой «нетипичный» пример таких субъектов. Кроме того, в силу специфики социально-экономической системы они отличаются и от юга Тюменской области. Эти различия прослеживаются и в сфере приоритетов в программно-целевом управлении социально-экономическим развитием.

Деятельность в сфере программно-целевого управления социально-экономическим развитием на территории автономных округов является весьма эффективной. Она осуществляется ориентированными непосредственно на возможности и нужды региона структурами управления автономных округов. Межрегиональная социально-экономическая интеграция строится на договорной основе, все действия участников процесса согласованы и при необходимости корректируются Советом губернаторов.

Именно по этому пути и идет развитие и совершенствование отношений между югом Тюменской области и автономными округами. Нет никаких оснований говорить о неэффективности механизма их взаимодействия. Скорее наоборот: и автономные округа, и юг области развиваются более динамично, нежели ранее.

Что касается других автономных округов на территории России, то перспективы объединения их в рамках краев и областей, на территории которых они находятся, очевидны для всех, в том числе и для руководства этих субъектов.

В таких условиях статья 26.6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» (№ 95-ФЗ) от 4 июля 2003 года порождает ненужную атмосферу конфликтности в стабильном и динамично развивающемся субъекте Федерации. Думается, это весомый аргумент в пользу ее отмены.

Пятое. Описанные децентрализованные «сетевые» механизмы и процессы управления социально-экономическим развитием делают необходимым формирование механизма согласования федеральных и региональных 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 уровнями государственной власти и управления таким образом получает «новую жизнь»: договоры о разграничении полномочий, которые были основой неравенства статусов субъектов Российской Федерации, сменяются договорами о совместной деятельности.

Согласование и утверждение таких договоров о социально-экономическом развитии и должно стать основной функцией Государственного Совета Российской Федерации.

Согласованные, а равно и совместные, финансируемые на основе договоров конкретные проекты развития территорий, пакет которых будет формироваться в соответствии с приоритетами, целями, задачами и критериями, обозначенными в концепциях, планах и программах социально-экономичес-

кого развития, как раз и могут стать наиболее перспективной формой сотрудничества и интеграции социально-экономического пространства страны.

Несомненно, ценными являются и советский опыт создания территориальных промышленных комплексов как комплексных программ регионального развития, и имеющийся текущий опыт разработки и реализации региональных проектов промышленного развития и освоения ресурсов территорий, и работы по созданию на территории страны «точек роста» на основе наукоградов. Использование всех этих ресурсов не только позволит объединить регионы в рамках единой системы развития страны, но, кроме того, создаст условия для формирования практически в каждом из них своих, уникальных и длительных конкурентных преимуществ.

Шестое. Все эти меры 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 социально-экономического развития является своего рода ритуалом, не подразумевающим никакого результата, кроме составления самого документа «Прогноз социально-экономического развития», к тому же не вполне связанного с реальностью. Такие прогнозы могут попасть в точку только случайно, поскольку не учитывают краткосрочных экономических циклов, не совпадающих с календарным годом.

Все эти проблемы с прогнозом дополняются сложившимся, к сожалению, в российской 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 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. В силу своей директивности советские планы сдерживали инициативу предприятий по номенклатуре и качеству товаров, не обеспечивали баланс интересов властей и населения (основное внимание группе «А»; результат — богатая страна с бедным населением). Вообще относительно плана и прогноза можно заметить, что план без прогноза невозможен, а прогноз без плана на любом уровне — не нужен.

Во многом это представляет собой проблему используемой методологии прогнозирования, существующей системы сбора информации. Ее решением может стать только формирование единой методологической основы прогнозирования социально-экономического развития и создание единой информационной системы органов государственной власти и местного самоуправления на основе интегрированных баз данных государственного управления.

Кроме того, необходимым условием успеха на этом пути представляется применение наработанных в мировом управлении методов экономического

планирования развития, комплексно описывающих хозяйство региона и позволяющих его оптимизировать. При этом руководству региона важно понять, что действовать надо только так, а не иначе, и уж тем более — не «как всегда».

Сегодня следует говорить об алгоритме программирования регионального развития, который включает последовательное применение леонтьевской модели, современных методов прогнозирования, оптимизационных процедур, сетевое планирование и хеджирование (страхование) принятых на основании всего этого проектов путем вложений в некоррелирующие активы.

Седьмое. Названные меры потеряют значительную часть своего полезного эффекта, если каждому уровню государственного и муниципального управления не будет обеспечена адекватная ресурсная база осуществления своих полномочий и в сфере текущего управления, и в сфере управления социально-экономическим развитием. 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.

Бюджетно-налоговая система Российской Федерации нуждается в радикальном усовершенствовании и с точки зрения рационального распределения между уровнями власти и управления финансовыми ресурсами, и с точки зрения коррекции системы налогообложения вообще.

Необходимо строгое законодательное закрепление за каждым уровнем управления в государстве достаточных собственных источников бюджетных доходов. Это является и обеспечительной, и стимулирующей мерой: повышение доходности собственной налогооблагаемой базы будет непосредственно отражаться на уровне поступлений в данный конкретный бюджет.

Построение системы бюджетно-налогового федерализма, гарантирующего реальную финансовую самостоятельность всех уровней государственного управления, является основой качественного осуществления каждым уровнем управления своих функций, конкретизации финансовой ответственности структур государственного и муниципального управления.

Положения, касающиеся основ бюджетно-налогового федерализма, должны получить достойное *нормативно-правовое закрепление*. Основы построения и функционирования системы государственных финансов Российской Федерации необходимо «затвердить» на уровне Конституции Российской Федерации — аналогично тому, как соответствующие положения закреплены, например, в Конституции ФРГ, глава X которой специально посвящена регулированию отношений в рамках государственной финансовой системы.

Конституционно требуется закрепить:

- основные правила разграничения конкурирующей компетенции Федерации и субъектов;
- принцип субсидиарности в межбюджетных взаимоотношениях;
- основы бюджетного выравнивания: цели и задачи, направления, по ко-

торым 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.

Восьмое. Неверно полагать, 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 финансового обеспечения системы государственного и муниципального управления, прежде всего оказания социальных услуг населению.

Например, до сих пор вся основная тяжесть налогообложения планомерно перекладывается на граждан. И при этом говорится об общепринятой мировой практике эффективного налогообложения!

Прогрессивная шкала налогообложения 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 и соотнося их опять же с «социальными стандартами жизни» в стране.

Грамотно сконструированная система прогрессивного налогообложения доходов позволит значительно увеличить поступления в государственный бюджет, создаст возможности для позитивных изменений и других налогов. Тем самым, вне сомнения, будут сформированы условия для рационального распределения источников налоговых доходов на долговременной стабильной основе между бюджетами различных уровней.

В перечисленных предложениях по совершенствованию федеративных отношений в Российской Федерации и участию субъектов Федерации в социально-экономическом развитии государства автором лишь фрагментарно изложено видение стратегии и тактики действий органов власти и управления по системной реконструкции федерализма.

