

О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года

Постановление · № 584 · от 15.08.2001 · Правительство Российской Федерации · Действует с изменениями

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 15 августа 2001 г. N 584

г. Москва

О Программе развития бюджетного федерализма

в Российской Федерации на период до 2005 года

Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года (прилагается).
2. Федеральным органам исполнительной власти учитывать положения Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года при подготовке проектов федеральных законов и других нормативных правовых актов.

Председатель Правительства

Российской Федерации М.Касьянов

ОДОБРЕНА

постановлением Правительства

Российской Федерации

от 15 августа 2001 г.

N 584

ПРОГРАММА

развития бюджетного федерализма в Российской Федерации

на период до 2005 г.

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года (далее - Программа) направлена на достижение целей, поставленных в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в Бюджетных Посланиях Президента Российской Федерации по развитию системы межбюджетных отношений, и реализацию соответствующих разделов стратегии развития Российской Федерации на период до 2010 года и программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, с учетом результатов выполнения Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах, одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. N 862 .

1. Необходимость и условия реализации Программы

Сложившаяся в России система межбюджетных отношений, несмотря на проведенные в 1990-х годах реформы, не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу.

По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеративных государств, однако, формально сохраняет крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий. Бюджеты субъектов Российской Федерации и особенно местные бюджеты (далее именуются - региональные и местные бюджеты или территориальные бюджеты) перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования ("нефинансируемые федеральные мандаты"). Основная часть расходов региональных и местных бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также финансирование сети

бюджетных учреждений регламентируется централизованно установленными нормами. Более 80 процентов налоговых доходов этих бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов. Несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему распределяется без четких критериев и процедур, что требует дальнейшего развития и законодательного закрепления методологии бюджетного выравнивания.

Установленные федеральным законодательством крайне ограниченные налогово-бюджетные полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (далее именуются органами власти субъектов и местного самоуправления) позволяют перекладывать политическую и финансовую ответственность за сбалансирование территориальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный центр.

Противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов, формальной централизацией налогово-бюджетных полномочий усугубляются неустойчивостью макроэкономических условий, слабостью демократических институтов, неразвитостью рынков капиталов и низкой мобильностью факторов производства, завышенными социальными ожиданиями и требованиями к государству, резкими различиями в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Региональные и местные бюджеты остаются недостаточно прозрачными, отсутствует целостная система мониторинга состояния и качества управления государственными и муниципальными финансами (общественными финансами), результаты которой были бы доступны не только органам власти разных уровней, но и населению, инвесторам и кредиторам.

Серьезным препятствием на пути развития бюджетной системы стала неопределенность бюджетного статуса муниципальных образований и существующая система административно-территориального деления субъектов Российской Федерации. Нынешняя организация местного самоуправления, незавершенность процесса его становления, недостатки унаследованной системы административно-территориального устройства не позволяют провести полноценную, охватывающую все уровни бюджетной системы реформу, гарантирующую финансовую самостоятельность и ответственность муниципальных образований.

Все это приводит к неэффективному использованию бюджетных ресурсов, сокращению объема и качества бюджетных услуг, подрыву предпосылок для устойчивого экономического роста, усложнению условий для проведения структурных реформ, искажению условий равной конкуренции, ухудшению предпринимательского и инвестиционного климата, дальнейшему усилению межрегиональных диспропорций, росту социальной и политической напряженности.

В рамках общей стратегии развития России на среднесрочную перспективу необходимо реализовать качественно новый этап реформирования системы межбюджетных отношений.

2. Стратегия Программы

Целью Программы является формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

Эта система должна обеспечивать:

экономическую эффективность - создание долгосрочных стимулов для органов власти субъектов и местного самоуправления проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат, содействовать росту доходов населения и экономическому развитию соответствующих территорий;

бюджетную ответственность - управление общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для предоставления бюджетных (общественных) услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики, сбалансированности всех стадий бюджетного процесса, повышение законодательно установленной взаимной ответственности органов власти разных уровней при выработке и проведении бюджетной политики;

социальную справедливость - выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным общественным услугам и социальным гарантиям;

политическую консолидацию - достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий, создание условий для эффективного выполнения органами власти субъектов и местного самоуправления своих функций, содействие развитию гражданского общества;

территориальную интеграцию - обеспечение единства налогово-бюджетной системы, предотвращение появления и смягчение диспропорций регионального развития, упрочение территориальной целостности страны.

Для достижения этих целей необходимо, прежде всего, обеспечить реализацию прав и обязанностей органов власти субъектов и местного самоуправления принимать, в рамках федерального законодательства, самостоятельные решения по организации бюджетного процесса, формированию расходов и доходов своих бюджетов на основе четкого, стабильного и сбалансированного разграничения расходных полномочий и доходных источников, гарантирующих финансовую самостоятельность и способствующих повышению самодостаточности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, наращиванию и эффективному использованию их налогового потенциала.

До тех пор, пока органы власти субъектов и местного самоуправления не обладают законодательно установленной налогово-бюджетной автономией, они не будут заинтересованы в эффективном управлении общественными финансами, реструктуризации бюджетной сферы и создании благоприятных условий для экономического развития соответствующих территорий. Только законодательно установленные налогово-бюджетные полномочия могут быть основой для реальной, поддерживаемой четкими правовыми механизмами ответственности органов власти субъектов и местного самоуправления за результаты своей финансовой и социально-экономической политики. Одновременно для органов власти субъектов и местного самоуправления необходимо формировать и поддерживать экономическую (единое экономическое пространство, отсутствие ограничений на перемещение товаров, рабочей силы, инвестиций, доступ к рынкам капиталов) и политическую (демократические институты и гражданское общество) конкурентную среду, а также "жесткие" бюджетные ограничения, ставящие указанные органы власти в зависимость не от вышестоящего бюджета, а от результатов собственной политики.

В то же время резкие различия в уровне социально-экономического развития регионов, их налогового потенциала и бюджетной обеспеченности, а также значительные социальные обязательства государства предполагают увеличение размеров финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, что в кратко- и среднесрочной перспективе может потребовать централизации бюджетных ресурсов.

Формируемая система межбюджетных отношений должна базироваться на принципе равноправия, согласования интересов и взаимной ответственности ее участников. Программа исходит из недопустимости применения для отдельных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований особого порядка формирования доходов, финансирования на их территории расходов из вышестоящих бюджетов и/или предоставления финансовой помощи. Необходимо отказаться от подписания двусторонних соглашений по вопросам межбюджетных отношений. Действующие соглашения должны выполняться в части, не противоречащей федеральному законодательству и не

нарушающей равноправия субъектов Российской Федерации.

Реализация Программы должна быть направлена на формирование и развитие системы бюджетного устройства, бюджетного регулирования, обеспечивающих оптимальное распределение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, сбалансированность бюджетов разных уровней, развитие экономического потенциала регионов и страны в целом, достижение компромисса между органами власти разных уровней на основе четкого разграничения налогово-бюджетных полномочий и ответственности.

Исходя из этого, основными задачами Программы являются:

- 1) упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации;
- 2) четкое разграничение расходных полномочий и сокращение "нефинансируемых мандатов";
- 3) четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней;
- 4) формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов;
- 5) повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровне.

3. Упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации

Общей предпосылкой для реализации Программы является упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации.

До 1995 года существовало 3 уровня административно-территориального деления и, соответственно, 3 уровня бюджетной системы субъектов Российской Федерации: 1) региональный (субъектов Российской Федерации); 2) районов и городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения; 3) городов районного значения, поселков, сельских администраций, районов в городах.

Принятый в 1995 году Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" допускает различные трактовки функций и предметов ведения местного самоуправления, не содержит четких критериев их отделения от государственных функций и не устанавливает четкого разграничения полномочий, в том числе налогово-бюджетных, между муниципальными образованиями разных типов и территориальных уровней. Возможность разграничения этих полномочий законами субъектов Российской Федерации сдерживается неопределенностью норм о территориальных основах местного самоуправления.

В результате в большинстве субъектов Российской Федерации муниципальные образования и местные бюджеты были сформированы на уровне бывших городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения и административных районов. Территориальные единицы более низкого уровня (бывшие города районного значения, поселки, сельсоветы), ранее имевшие свои бюджеты, были переведены на сметное финансирование. В отдельных субъектах Российской Федерации муниципальные образования и местные бюджеты были созданы на уровне городов, поселков, сельских администраций, в ряде субъектов Российской Федерации формально появились 2 уровня муниципальных образований, при этом реально бюджетный процесс осуществляется только на уровне районов.

Таким образом, фактически в Российской Федерации на местном уровне по-прежнему существуют 2 административных уровня, на которых осуществляется управление общественными финансами.

Однако Бюджетный и Налоговый кодексы регулируют только один уровень местных бюджетов (налогов) и налогово-бюджетных полномочий, не разделяя муниципальные образования на территориальные и поселенческие. Это влечет за собой целый ряд существенных недостатков, которые блокируют развитие и бюджетной системы, и местного самоуправления.

Необходимо законодательно закрепить возможность субъектов Российской Федерации определять, в соответствии с общими принципами и установленными в федеральном законодательстве

особенностями реализации местного самоуправления в гг. Москва и Санкт-Петербург, свое бюджетное устройство, в том числе - с разделением местных бюджетов (за исключением бюджетов городов) на два и более самостоятельных типа (уровня) и разграничением между ними налогово-бюджетных полномочий.

Исходя из этого, в федеральное законодательство должны быть внесены изменения и дополнения, обеспечивающие:

- 1) Уточнение сферы вопросов местного значения (отнесение к вопросам местного ведения дошкольного и общего среднего образования, медицинского обслуживания, услуг культуры, физической культуры и спорта, организации предоставления коммунальных услуг, обслуживания жилого фонда и т. д.; резкое сокращение необходимости в делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий).
- 2) Законодательное закрепление особенностей организации местного самоуправления в муниципальных образованиях разных типов (определение понятия "муниципальные образования разных типов (уровней)", принципа вхождения одного муниципального образования в состав другого муниципального образования либо распространения юрисдикции двух и более муниципальных образований на одну и ту же населенную территорию, определение особенностей образования и определения территориального состава муниципальных образований разных типов и их взаимодействия друг с другом).
- 3) Установление общих принципов и порядка наделения полномочиями муниципальных образований разных типов (определение минимального набора предметов ведения и полномочий, в том числе расходных и доходных, для муниципальных образований разных типов и уровней, рамочные принципы разграничения полномочий законодательством субъекта Российской Федерации и на договорной основе между органами местного самоуправления).
- 4) Упорядочение, с учетом особенностей осуществления, местного самоуправления в гг. Москва и Санкт-Петербург, других городах и городских агломерациях, территориальной организации местного самоуправления.

На основе этого в Бюджетном кодексе должна быть установлена возможность формирования в субъектах Российской Федерации местных бюджетов разных типов (уровней), определена сфера их расходных полномочий, отвечающая предметам ведения органов местного самоуправления, введены единые принципы формирования доходов местных бюджетов разных типов и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Одновременно в Налоговом кодексе должны быть уточнены налоговые полномочия органов местного самоуправления.

В результате субъекты Российской Федерации должны получить возможность реализовать нормы Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в отношении законодательного разграничения расходных и доходных полномочий между муниципальными образованиями разных типов (уровней). При этом в федеральном законодательстве должны быть закреплены рамочные условия и четкие принципы такого разграничения (в том числе - с предоставлением права муниципальным образованиям делегировать на договорной основе друг другу, а также их объединениям и ассоциациям часть своих полномочий), сформированы механизмы и стимулы, направленные на повышение эффективности бюджетных взаимоотношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

4. Разграничение расходных полномочий

В настоящее время бюджетное законодательство Российской Федерации не содержит базового элемента системы межбюджетных отношений - четкого разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней по осуществлению бюджетных расходов (расходных полномочий). Широкая сфера расходов отнесена к сфере "совместного" финансирования, в результате чего размывается ответственность за предоставление значительной части

общественных услуг. При этом сохраняется регламентация бюджетных расходов, финансируемых из региональных и местных бюджетов, нормативными актами федерального уровня, действует множество централизованно устанавливаемых натуральных и финансовых норм. Несмотря на наметившуюся тенденцию к сокращению "нефинансируемых федеральных мандатов", на региональные и особенно местные бюджеты федеральным законодательством возложены многочисленные социальные обязательства, не обеспеченные источниками финансирования. Требования Бюджетного кодекса по возмещению дополнительных расходов территориальных бюджетов не выполняются, широкое распространение получили судебные иски к органам власти субъектов и местного самоуправления с последующим списанием средств с бюджетных счетов по исполнительным листам.

В результате органы власти субъектов и особенно местного самоуправления не имеют возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов и вынуждены проводить политику выборочного и/или частичного исполнения возложенных на них обязательств, накапливая (в том числе - за счет заимствований) безнадежную задолженность. В таких условиях полностью отсутствуют стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению прозрачности и объективности бюджетной отчетности, качества бюджетных услуг, эффективному управлению расходами, реструктуризации бюджетной сети, разработке и реализации среднесрочных программ развития и реформирования бюджетной сферы, привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру. Предоставление органам власти субъектов и местного самоуправления реальных расходных полномочий, сбалансированных с финансовыми ресурсами, - ключевая задача реформы межбюджетных отношений. Для ее решения необходимо:

- четко разграничить, на основе количественного анализа и единых принципов, расходные полномочия между органами власти разных уровней (федеральным, региональным и местным), сократив в максимально возможной степени сферу совместных (пересекающихся) полномочий;
- обеспечить самостоятельность органов власти субъектов и местного самоуправления в управлении расходами соответствующих бюджетов;
- сократить, а в перспективе - ликвидировать "нефинансируемые федеральные мандаты", предусмотрев полное финансовое обеспечение установленных законодательством бюджетных обязательств;

- законодательно определить порядок изменения разграничения расходных полномочий при соответствующем перераспределении бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и/или предоставлении источников финансирования передаваемых расходных обязательств.

В этих целях необходимо ввести в Бюджетный кодекс понятие "расходные полномочия" - права и обязанности соответствующих органов власти в пределах своей компетенции:

- а) осуществлять нормативное правовое регулирование бюджетных расходов (в том числе - определять требования к объему, качеству и доступности общественных услуг, натуральные и финансовые нормативы, уровень и структуру расходов);
- б) обеспечивать их финансовыми средствами;
- в) проводить финансирование (организацию, производство) общественных услуг.

Одновременно в Бюджетном кодексе должно быть закреплено четкое и стабильное разграничение расходных полномочий между властями разных уровней в соответствии со следующими критериями:

- 1) субсидиарность (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг);
- 2) территориальное соответствие (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);
- 3) внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны

закрепляться);

4) эффект территориальной дифференциации (чем выше региональные/местные различия в производстве и потреблении бюджетных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться);

5) эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств).

В общем случае необходимо стремиться к закреплению всех 3-х видов расходных полномочий (нормативно-правовое регулирование, обеспечение средствами, финансирование) по данной общественной услуге (функции) за одним уровнем бюджетной системы (исходя, прежде всего, из конституционного разграничения предметов ведения), что предотвращает возникновение "нефинансируемых мандатов".

В случае невозможности реализации данного принципа следует руководствоваться следующими подходами:

- обязательства по финансированию расходов (предоставлению общественных услуг), нормативно-правовое регулирование которых в основном осуществляется властями более высокого уровня, могут быть закреплены за нижестоящими уровнями власти (бюджетами) только в пределах предоставленной на эти цели финансовой помощи (субвенции);
- расходы на общественные услуги, предоставляемые на всей территории страны в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами могут софинансироваться на долевой основе из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации;
- необходимо соблюдение законодательного запрета на принятие нормативных правовых актов, возлагающих на бюджеты более низких уровней дополнительные расходы без предоставления источников финансирования.

Предполагается, что в период реализации Программы наиболее существенными изменениями в распределении расходных полномочий между уровнями бюджетной системы могут быть:

- а) обеспечение финансовыми средствами социальных выплат и льгот отдельным категориям граждан, установленных федеральными законами, в основном за счет средств федерального бюджета при их возможном финансировании (возмещении) из бюджетов субъектов Российской Федерации за счет выделяемых на эти цели из федерального бюджета субвенций и субсидий;
- б) передача расходных полномочий по начальному профессиональному, а также части среднего профессионального и высшего образования (за исключением учебных заведений федерального или межрегионального значения) органам власти субъектов Российской Федерации;
- в) завершение перевода финансовых обязательств по профессиональным (ведомственным) льготам учреждениям и организациям, находящимся в ведении федеральных органов власти, в федеральный бюджет;
- г) существенное сокращение расходов региональных и особенно местных бюджетов на субсидирование жилищно-коммунального хозяйства (далее именуется ЖКХ). При этом общий объем средств на ЖКХ может возрасти за счет платежей населения, в том числе - с возможным предоставлением из федерального бюджета целевой финансовой помощи регионам на выплату адресных жилищных пособий малообеспеченным слоям населения;
- д) включение в сферу расходных полномочий муниципальных образований базовых общественных услуг (школьное образование, здравоохранение, культура и др).

Особое внимание должно быть уделено разграничению расходных полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также законодательному закреплению механизма финансового обеспечения выполняемых муниципальными образованиями отдельных государственных полномочий.

Общая схема разграничения основных расходных полномочий между органами власти разных уровней к 2005 году представлена в приложении 1. 5. Разграничение налоговых полномочий и

доходных источников

В настоящее время основная часть доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Собственные налоги покрывают менее 15 процентов расходных потребностей региональных и местных бюджетов. Перечень и налогооблагаемая база региональных и местных налогов заведомо недостаточны для финансирования расходов регионального и местного характера, при этом полномочия по регулированию данных налогов на региональном и местном уровне весьма ограничены.

Принцип расщепления налоговых поступлений обеспечивает выравнивание вертикальных дисбалансов и позволяет сократить дотационность нижестоящих бюджетов. Однако он имеет ряд существенных недостатков: отсутствие на региональном и местном уровне взаимосвязи между объемом предоставляемых бюджетных услуг и уровнем налогообложения, заинтересованности органов власти субъектов и местного самоуправления в развитии налоговой базы и формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, ограничение возможностей для проведения долгосрочной экономической и бюджетной политики, размывание ответственности за состояние бюджетной сферы. В наибольшей степени эти недостатки проявляются в отношении регулирующих доходных источников (налогов) с ежегодно устанавливаемыми нормативами отчислений в бюджеты разных уровней.

Исходя из этого, целью данного направления реализации Программы является существенное повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов, в том числе - региональных и местных налогов, имея в виду создание предпосылок для перехода в долгосрочной перспективе к формированию доходов бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов.

Для достижения этой цели к 2005 году необходимо:

- 1) расширить налоговые полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления при одновременном предотвращении недобросовестной налоговой конкуренции и обеспечении единого налогового пространства;
- 2) законодательно закрепить основные доходные источники (собственные налоги, отчисления от налоговых поступлений) за региональными и местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе в соответствии с установленным разграничением расходных полномочий и обязательств;
- 3) сократить масштабы расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, предусматривая при прочих равных условиях зачисление 100 процентов поступлений по определенным видам налогов и сборов за бюджетом одного уровня;
- 4) отказаться от практики централизации поступлений по региональным и местным налогам в вышестоящие бюджеты;
- 5) обеспечить уплату налогов, поступающих в региональные и местные бюджеты по месту фактической деятельности предприятий, ликвидировать внутренние "офф-шорные" зоны, ввести правовые и финансовые механизмы по противодействию недобросовестной налоговой конкуренции. Разграничение налогов (налоговых полномочий) и доходных источников между органами власти разных уровней должно базироваться на следующих принципах:
 - а) стабильность разделения доходов между уровнями бюджетной системы на основе единых принципов и подходов, обеспечивающего заинтересованность органов власти субъектов и местного самоуправления в формировании благоприятных условий для экономического развития и наращивания налогового потенциала соответствующих территорий;
 - б) собственные доходы бюджетов каждого уровня должны стать основным ресурсом для эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;
 - в) налоговые полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять

экспортировать налоговое бремя в другие регионы и муниципальные образования;

г) разграничение налоговых полномочий и доходных источников должно в основном ориентироваться на вертикальное (между уровнями бюджетной системы), а не горизонтальное (между регионами и муниципальными образованиями) бюджетное выравнивание;

д) каждому муниципальному образованию должен быть гарантирован минимальный норматив (в зависимости от типа или уровня муниципального образования) отчислений от налогов, поступления от которых подлежат в соответствии с федеральным законодательством разделению между региональными и местными бюджетами соответствующего уровня (при одновременном упорядочении бюджетного устройства субъектов Российской Федерации и механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований);

е) часть доходов от регулирующих налогов может (в установленных федеральным законодательством случаях - должна) распределяться между местными бюджетами на основе формализованных методик (по численности населения, бюджетной обеспеченности и т. д.), учитывающих региональные и местные особенности.

При разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней должны учитываться следующие критерии:

- 1) стабильность: чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;
- 2) экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;
- 3) территориальная мобильность налоговой базы: чем выше возможности для перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);
- 4) равномерность размещения налоговой базы: чем выше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);
- 5) социальная справедливость: налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть в основном закреплены за федеральным уровнем власти;
- 6) бюджетная ответственность: сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет, финансирующий соответствующие услуги.

Предполагается, что в период реализации Программы наиболее существенными изменениями в разграничении налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы должны стать:

- а) законодательное закрепление на долгосрочной основе 100 процентов поступлений по налогу на доходы физических лиц за консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации (с разделением между региональными и местными бюджетами, в том числе - с выделением в составе налоговых поступлений в местные бюджеты минимально гарантированной и выравнивающей частей);
- б) законодательное закрепление на долгосрочной основе не менее 70 процентов поступлений федерального налога на прибыль за консолидированными бюджетами субъектов Федерации (с разделением между региональными и местными бюджетами, в том числе с выделением в составе налоговых поступлений в местные бюджеты минимально гарантированной и выравнивающей частей);
- в) зачисление в бюджеты субъектов Российской Федерации 100 процентов платежей за пользование общераспространенными природными ресурсами с возможным последующим их преобразованием в

региональные налоги (с разделением поступлений между региональными и местными бюджетами);
г) повышение централизации платежей за пользование неравномерно размещенными природными ресурсами (прежде всего, по углеводородному сырью);
д) корректировка пропорций и механизма расщепления поступлений налога с продаж между региональными и местными бюджетами (разделение поступлений в местные бюджеты на минимально гарантированную и выравнивающую части);
е) отмена налога на пользователей автодорог и введение регионального транспортного налога;
ж) замена регионального налога на имущество предприятий, местного налога на имущество физических лиц и земельного налога местным налогом на недвижимость;
з) закрепление 100 процентов поступлений (за исключением платежей в государственные внебюджетные фонды) по налогам на совокупный доход (единому налогу на вмененный доход, единому налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единому сельскохозяйственному налогу) за местными бюджетами с расширением полномочий органов власти местного самоуправления по данным налоговым режимам.

Общая схема разграничения основных налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы в Российской Федерации к 2005 году представлена в приложении 2.

6. Финансовая помощь бюджетам других уровней

В результате реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах были заложены основы новой системы оказания финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации. В то же время необходимо ее дальнейшее развитие. Значительные объемы средств по-прежнему перечисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации без четко установленных критериев, что приводит к ослаблению финансовой дисциплины и снижению прозрачности межбюджетных отношений. В большинстве субъектов Российской Федерации распределение финансовой помощи местным бюджетам по-прежнему строится на согласовании бюджетных параметров, вне сколько-нибудь прозрачных и объективных критериев и процедур.

Система финансовой помощи бюджетам других уровней должна быть направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов, доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям при одновременном создании стимулов для проведения на региональном и местном уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики, развитие и эффективное использование налогового потенциала, повышение эффективности бюджетных расходов.

Исходя из этого, она должна соответствовать следующим основным требованиям:

- 1) разделение финансовой помощи в зависимости от поставленных целей и механизмов распределения на текущую и инвестиционную, а также выравнивающую и "стимулирующую";
- 2) выделение в составе текущей помощи дотаций, субвенций и субсидий как основных форм финансовой поддержки;
- 3) распределение финансовой помощи должно проводиться по единой методике на основе формул с проверяемыми (воспроизводимыми) расчетами и объективных критериев бюджетной обеспеченности регионов либо заранее установленных условий и процедур конкурсного отбора;
- 4) в расчетах бюджетной обеспеченности не должны использоваться отчетные данные о фактически произведенных бюджетных расходах и фактически поступивших (начисленных) налоговых доходах. Для этого необходимы объективная и прозрачная оценка относительных различий в расходных потребностях в расчете на душу населения или потребителя бюджетных услуг и методы сравнения налогового потенциала различных территорий с учетом уровня и структуры развития региональной экономики;
- 5) методики и процедуры распределения финансовой помощи должны быть установлены федеральными законами и принимаемыми на их основе нормативными правовыми актами

Правительства Российской Федерации;

6) жесткость бюджетных ограничений: утверждение всего объема финансовой помощи конкретным регионам и муниципальным образованиям законом о соответствующем бюджете (в абсолютных цифрах), ограничения на перечисление в течение бюджетного года средств, не распределенных между регионами и муниципальными образованиями законом о бюджете;

7) максимально возможная стабильность (предсказуемость) объема и принципов распределения финансовой помощи, позволяющая субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям самостоятельно прогнозировать для себя основной объем получаемой финансовой поддержки на среднесрочную перспективу и создающая стимулы для увеличения собственных доходов;

8) установление на федеральном уровне общих принципов и требований к формам и механизмам выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В соответствии с этими требованиями финансовая помощь из федерального бюджета субъектам Российской Федерации будет предоставляться через 5 фондов: Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов.

В среднесрочной перспективе Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее именуется ФФПР) сохранит свое значение в качестве основного с точки зрения методологии и формирования исходных данных инструмента выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации по текущим расходам. Основные положения внедренной в 1999-2001 гг. методики распределения средств ФФПР будут закреплены в бюджетном законодательстве, одновременно будут созданы механизмы, обеспечивающие стабильность в распределении этих средств. При этом будет продолжена работа по повышению объективности и прозрачности расчетов на основе отчетных данных Госкомстата России, других федеральных министерств и ведомств (без применения процедур их согласования с субъектами Российской Федерации, ведущих к усилению субъективизма и нарушению равноправия субъектов Российской Федерации). При распределении средств ФФПР будут учитываться факторы, ведущие к удорожанию бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации, имеющих на своей территории районы с ограниченными сроками завоза продукции. В то же время в составе средств фонда не будут отдельно выделяться целевые средства на поставку продукции в данные районы и для компенсации тарифов на электроэнергию. Созданный в 2001 г. Фонд компенсаций должен использоваться для предоставления субъектам Российской Федерации целевой финансовой помощи (субвенций и субсидий) на реализацию федеральных законов, как правило, предусматривающих социальные выплаты (пособия) или льготы отдельным категориям населения. При этом обязательства региональных и местных бюджетов по социальным выплатам и льготам, установленные федеральными законами, но не обеспеченные средствами Фонда компенсаций, должны быть сокращены с одновременным расширением прав субъектов Российской Федерации самостоятельно регулировать, в предусмотренных федеральным законодательством случаях, состав и уровень принимаемых к финансированию расходов в размере не менее выделенной из Фонда компенсаций субвенции (субсидии). Распределение субвенций фонда будет проводиться между всеми без исключения субъектами Российской Федерации, вне зависимости от их уровня бюджетной обеспеченности, пропорционально численности соответствующих категорий населения (с учетом, в необходимых случаях, коэффициентов удорожания бюджетных услуг).

Фонд софинансирования социальных расходов (далее именуется ФССР) должен быть создан для стимулирования субъектов Российской Федерации поддерживать на определенном уровне предоставление (финансирование) основных общественных услуг. Средства (субсидии) ФССР должны распределяться между всеми без исключения субъектами Российской Федерации для долевого финансирования (частичного возмещения) приоритетных социально-значимых расходов

(прежде всего, на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение, социальную помощь населению) при соблюдении определенных условий. Первоначально они могут быть ограничены выделением бюджетом субъекта Российской Федерации его доли в финансировании нормативного уровня соответствующих расходов либо поддержанием определенного уровня финансирования. В дальнейшем, по мере развития механизмов функционирования ФССР, выделение субсидий (в пределах их максимального размера) может быть также обусловлено проведением в регионе структурных реформ и повышением эффективности соответствующих бюджетных расходов. Финансовая помощь субъектам Российской Федерации на поддержку инвестиций в региональную инфраструктуру будет сосредоточена в рамках Фонда регионального развития. Общими принципами распределения субсидий Фонда регионального развития должны быть:

- целевая поддержка капитальных вложений в общественную инфраструктуру;
- софинансирование капитальных вложений из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- соблюдение субъектами Российской Федерации федеральных требований федерального законодательства к организации инвестиционного процесса.

Фонд реформирования региональных финансов (заменяющий с 2002 года Фонд развития региональных финансов) будет формироваться в 2001-2004 гг. за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Средства данного фонда ежегодно будут предоставляться отобранным на конкурсной основе субъектам Российской Федерации при условии выполнения ими программ реформ в бюджетной сфере.

Существующие в настоящее время иные формы финансовой поддержки региональных бюджетов и межбюджетных расчетов должны быть реорганизованы следующим образом:

- средства на дорожное хозяйство в зависимости от их экономического содержания должны быть разделены на: а) капитальные вложения на развитие и реконструкцию дорожной сети федерального и межрегионального значения; б) средства на развитие и реконструкцию дорожных сетей регионального и местного значения;
- должна быть разработана и утверждена трехлетняя программа завершения процесса передачи жилья и объектов социальной сферы предприятиями в муниципальную собственность (после 2004 года расчеты с бюджетами субъектов Российской Федерации по данному основанию производиться не будут);
- неотложная финансовая помощь субъектам Российской Федерации (финансирование и возмещение расходов на ликвидацию последствий стихийных бедствий, других чрезвычайных ситуаций) должна оказываться из резервного фонда Правительства Российской Федерации при предоставлении соответствующей территории особого статуса ("зоны бедствия", "чрезвычайной ситуации" и др.);
- необходимо упорядочить перечисление средств бюджетам других уровней в порядке взаимных расчетов;
- финансовая помощь закрытым административно-территориальным образованиям должна рассчитываться на основе единой методики и объективных критериев оценки бюджетной обеспеченности;
- необходимо ввести формализованную процедуру и критерии предоставления субъектам Российской Федерации бюджетных ссуд на финансирование кассовых разрывов;
- пролонгация (реструктуризация) просроченной задолженности субъекта Российской Федерации перед федеральным бюджетом, иных долговых обязательств может проводиться в исключительных случаях при условии получения субъектом Российской Федерации, в соответствии с законодательно установленными критериями и процедурой, статуса "региона, находящегося в финансовом кризисе" (с временным ограничением налогово-бюджетных полномочий региональных администраций).

Общая схема форм финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации представлена в приложении 3.

Аналогичные формы могут использоваться, на основе общих принципов и методических подходов,

для организации финансовой поддержки местных бюджетов из бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом федеральным законодательством могут быть установлены дополнительные механизмы для более эффективного выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в случае экстремально высокой неравномерности в размещении налогового потенциала.

7. Управление общественными финансами

на региональном и местном уровне

В условиях постепенно формирующейся конкурентной среды четкое разграничение расходных полномочий, ликвидация "нефинансируемых мандатов", расширение налоговых полномочий и стабильность в разделении доходных источников, объективная и "жесткая" система бюджетного выравнивания создадут для органов власти субъектов и местного самоуправления мощные стимулы к повышению эффективности управления общественными финансами, обеспечению прозрачности принимаемых решений. В то же время этот процесс должен быть подкреплён и в максимально возможной степени ускорен адекватным новой системе межбюджетных отношений механизмом федерального регулирования управления региональными и местными бюджетами.

Этот механизм будет основан на регуляторах трех уровней:

- 1) обязательных для исполнения минимальных требований, установленных в федеральном законодательстве;
- 2) рекомендуемых нормативов и параметров, соблюдение которых будет учитываться при предоставлении целевой обусловленной финансовой помощи (субсидий) из федерального бюджета;
- 3) дополнительных, более высоких стандартов управления общественными финансами, добровольно принимаемыми и выполняемыми органами власти субъектов и местного самоуправления (например, "Кодекс лучшей практики" и др.).

Обязательные федеральные требования следует ограничить стандартами и процедурами, необходимыми и достаточными для обеспечения единства бюджетной системы и базовых принципов организации бюджетного процесса на всех ее уровнях (бюджетная классификация, бухгалтерский учет, отчетность, раскрытие информации и т. д.). В то же время должны быть пересмотрены и в необходимых случаях отменены натуральные и финансовые нормы, регламентирующие расходы региональных и местных бюджетов, а также другие формальные требования, не оказывающие существенного влияния на качество управления общественными финансами. Полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления по самостоятельному определению состава и типов бюджетных учреждений, структуры занятости в бюджетной сфере, уровня заработной платы, других бюджетных расходов регионального и местного характера должны быть существенно расширены с одновременным внедрением в бюджетную практику методов оценки результативности бюджетных расходов и качества предоставляемых услуг.

По наиболее важным социальным расходам со значительным "внешним эффектом" будут законодательно установлены государственные минимальные стандарты. Подушевые нормативы финансирования данных стандартов, устанавливаемые Правительством Российской Федерации с учетом возможностей консолидированного бюджета страны, не должны иметь для органов власти субъектов и местного самоуправления обязательного характера, однако на федеральном уровне будет создан механизм (Фонд софинансирования социальных расходов), поддерживающий усилия регионов по приоритетному финансированию соответствующих расходов. Исходя из этого, в бюджетное законодательство будут внесены поправки, корректирующие механизм применения государственных минимальных стандартов в регулировании региональных и местных бюджетов и бюджетном выравнивании. При распределении субсидий (в том числе - инвестиционных) будут также учитываться федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг.

Особое внимание в федеральном законодательстве должно быть уделено выполнению обязательств

органами власти субъектов и местного самоуправления перед населением, бюджетными организациями, кредиторами. В этих целях следует сохранить законодательное регулирование предельного уровня дефицита и задолженности региональных и местных бюджетов. Одновременно количественные ограничения необходимо дополнять качественными требованиями к политике региональных заимствований и организации инвестиционного процесса.

В целях оздоровления региональных и местных финансов, защиты интересов населения, получателей бюджетных средств и кредиторов, повышения ответственности за управление общественными финансами, поддержания жестких бюджетных ограничений будут законодательно установлены формализованные критерии и процедуры осуществления более жесткого контроля за бюджетным процессом, временного ограничения налогово-бюджетных полномочий региональных и местных администраций, реструктуризации задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, реализации планов финансовой санации:

а) в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, значительная часть доходов которых формируется за счет финансовой помощи из вышестоящего бюджета (статус высокодотационного региона);

б) в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не обеспечивающих соблюдение требований федерального законодательства и сбалансированность бюджетов (статус региона, находящегося в финансовом кризисе);

в) в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не выполняющих обязательства перед населением, получателями бюджетных средств, кредиторами, включая федеральный бюджет (режим внешнего финансового управления).

К 2005 году должен быть в основном завершен переход региональных и местных бюджетов на казначейское исполнение на основе единых федеральных стандартов. Кассовое обслуживание бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не перешедших на казначейское исполнение в соответствии с федеральными стандартами, а также бюджетов высокодотационных регионов, регионов, находящихся в финансовом кризисе или в режиме внешнего финансового управления, будет осуществляться территориальными органами Федерального казначейства.

Поэтапное расширение налоговых полномочий органов власти субъектов и местного самоуправления, с одной стороны, и объективное снижение заинтересованности федеральных налоговых органов обеспечивать сбор региональных и местных налогов, с другой стороны, может потребовать разработки и внедрения механизма соглашений между органами власти субъектов Российской Федерации, органами власти местного самоуправления и налоговыми органами с четким установлением прав и обязанностей каждой из сторон.

Будет разработана и внедрена система мониторинга региональных и местных бюджетов, типовая программа реформирования и руководство по управлению региональными финансами, методика присвоения субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям рейтингов кредитоспособности и качества управления бюджетами, используемых, в частности, при предоставлении средств займов международных финансовых организаций и технической помощи в рамках российских и международных программ при одновременном обеспечении их эффективности.

8. Место Программы в системе социально-экономических реформ

Успешное выполнение Программы, с одной стороны, зависит от других структурных реформ и, с другой стороны, внесет существенный вклад в их реализацию.

Устойчивый экономический рост является наиболее общей предпосылкой для оздоровления всей системы региональных и местных финансов. В настоящее время на региональном и местном уровне нет достаточной заинтересованности в проведении структурных реформ, обеспечении равных условий конкуренции, привлечении экономической активности и инвестиций, сокращении субсидий экономике, санации неэффективных предприятий, дебюрократизации экономики. Одной из основных

причин такой ситуации является неопределенность финансово-экономической ответственности органов власти субъектов и местного самоуправления, связанная, в свою очередь, с чрезмерной централизацией официальных налогово-бюджетных полномочий. Таким образом, предусматриваемое Программой четкое разграничение расходных и налоговых полномочий и ответственности, обеспечение прямой взаимосвязи между проводимой на местах экономической политикой и состоянием региональных и местных бюджетов, поддержание жестких бюджетных ограничений в средне- и долгосрочной перспективе будут способствовать формированию стимулов на региональном и местном уровне для создания благоприятных условий экономического развития. Важнейшей их частью является налоговая система. Без включения в сферу налоговой реформы органов власти субъектов и местного самоуправления, четкого и стабильного разграничения налоговых полномочий между органами власти разных уровней ее цели достигнуты не будут. Для создания на всей территории страны единого и благоприятного для экономической деятельности налогового климата необходимо поэтапное расширение налоговых полномочий органов власти субъектов и местного самоуправления при одновременном пресечении недобросовестной налоговой конкуренции.

Ставшая хронической несбалансированность региональных и местных бюджетов препятствует распространению на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований бюджетной реформы. В настоящее время органы власти субъектов и местного самоуправления не имеют возможности и заинтересованности внедрять современные методы бюджетного планирования, обеспечивать прозрачность бюджетного процесса, разрабатывать и реализовывать средне- и долгосрочные программы модернизации бюджетной сферы. В этих условиях форсированное проведение реформы межбюджетных отношений является основополагающей предпосылкой для общего повышения эффективности бюджетных расходов.

С бюджетной реформой непосредственно связаны реформы социальной сферы. Прежде всего, это относится к системе социальной защиты населения, которая в настоящее время не только не достигает своих целей, но и крайне негативно сказывается на состоянии бюджетов всех уровней. Огромный навес социальных обязательств, не обеспеченный финансовыми ресурсами, фактически препятствует проведению реформы всего общественного сектора. При этом установленные федеральными законами обязательства по социальной защите населения выполняются лишь частично, а фактически предоставляемая помощь не попадает к наиболее нуждающимся слоям населения. Радикальное сокращение "нефинансируемых федеральных мандатов", замена натуральных льгот денежными компенсациями (в том числе - с использованием уже существующих форм адресной социальной поддержки населения, прежде всего, адресных жилищных субсидий) одновременно означает резкий рост эффективности расходов на социальную защиту населения. Недостатки системы межбюджетных отношений являются одной из причин низких темпов жилищно-коммунальной реформы. Муниципальные образования, от которых в основном зависит ее проведение, не заинтересованы в переходе к новой системе оплаты жилищно-коммунальных услуг, поскольку сокращение бюджетных расходов с высокой вероятностью будет изъято в вышестоящие бюджеты, тогда как возможный на первом этапе рост социальной напряженности в основном ляжет на плечи органов власти местного самоуправления. Крайне негативный фон для проведения реформы ЖКХ создают "нефинансируемые федеральные мандаты", прежде всего, многочисленные льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг, общая несбалансированность местных бюджетов, нестабильность и непрозрачность взаимоотношений с региональными бюджетами. Реорганизация межбюджетных отношений, направленная на обеспечение налогово-бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления в рамках четких и прозрачных взаимоотношений с вышестоящими бюджетами, уже сама по себе создаст мощные стимулы для активизации реформы ЖКХ, которые могут быть дополнительно поддержаны целевой финансовой помощью из федерального бюджета на выплату адресных жилищных субсидий населению, обусловленной соблюдением федеральных

стандартов перехода к новой системе оплаты жилья и коммунальных услуг.

Аналогичные механизмы могут быть задействованы также в образовании, здравоохранении, социальном обеспечении, культуре. Попытки их реформирования под административным нажимом "сверху" либо за счет централизации бюджетных ресурсов обречены на неудачу из-за пассивности региональных и местных властей, разнообразия региональных и местных условий, отсутствия заинтересованности в оздоровлении региональных финансов и бюджетной сферы. Расширение самостоятельности учреждений, предоставляющих соответствующие бюджетные услуги, внедрение подушевого финансирования, завершение перехода к страховой медицине (с обеспечением бюджетных платежей за неработающее население), использование оценок качества предоставляемых услуг и результативности бюджетных расходов, реструктуризация сложившейся и, как правило, неэффективной бюджетной сети требуют наделения органов власти субъектов и местного самоуправления реальными бюджетными и расходными полномочиями и ответственностью за их использование.

Бюджетная реформа, реформа жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы создают необходимые предпосылки для реформы естественных монополий, более четкой координации между бюджетным процессом и тарифной политикой, что, в свою очередь, является одним из важнейших условий для устойчивого экономического роста и стабилизации бюджетной системы. Таким образом, реформа межбюджетных отношений может рассматриваться в качестве связующего звена всей системы социально-экономических преобразований, положенных в основу стратегии развития страны на период до 2010 года. В еще более широком аспекте эта реформа, в случае ее успешной реализации, будет способствовать формированию в России эффективного государства и гражданского общества, основанных, в том числе, на четком разграничении полномочий между органами власти разных уровней, их прозрачности и подотчетности населению.

9. Механизм реализации Программы

Реализация Программы предусматривает тесное взаимодействие и сотрудничество различных ветвей и уровней власти, в том числе - в рамках рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации, включающей представителей Правительства Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В целях качественной подготовки нормативных правовых актов и методических материалов, связанных с реализацией Программы, будет создан Экспертный совет (рабочая группа), включающий представителей Минфина России, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, региональных и местных финансовых органов, а также независимых экспертов. Программа будет реализована в 2 этапа - 2001-2003 гг. и 2004-2005 гг. в соответствии с утверждаемым на каждый этап Правительством Российской Федерации планом действий по реализации Программы.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Общая схема разграничения основных расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации к 2005 г. -----

|Нормативное |Обеспечение|Органи-
Функция | правовое |финансовыми| зация
| регули- |средствами |предо-
| рование | |ставления -----

1. БЮДЖЕТНЫЕ УСЛУГИ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА 1.1 Функционирование главы Ф Ф Ф
государства - Президента
Российской Федерации 1.2 Функционирование Ф Ф Ф

законодательных
 (представительных) и
 исполнительных
 органов федеральной
 государственной
 власти 1.3 Функционирование Р Р Р
 законодательных
 (представительных) и
 исполнительных
 органов субъектов
 Российской Федерации 1.4 Функционирование М М М
 представительных
 и исполнительных
 органов местного
 самоуправления 1.5 Проведение выборов и
 референдумов
 федеральных Ф Ф Ф
 региональных Ф + Р Р Р
 местных Ф + М М М 1.6 Сбор налогов
 федеральные налоги Ф Ф Ф
 региональные налоги Ф + Р Ф + Р Ф
 местные налоги Ф + М Ф + М Ф 1.7 Распоряжение бюджетными
 средствами и контроль
 за ними (финансовые
 органы, Счетная палата
 Российской Федерации,
 КРУ)
 федеральными Ф Ф Ф
 региональными Ф + Р Р Р
 местными Ф + М М М 1.8 Архивная служба
 федеральная Ф Ф Ф
 региональная Ф + Р Р Р
 местная Ф + М М М 1.9 Учет земли и недвижимости
 Составление единого Ф Ф Ф
 земельного кадастра
 Учет недвижимости для целей Ф + Р + М М М
 налогообложения 1.10 Запись актов гражданского Ф Ф + Р Р + М
 состояния 1.11 Государственный Ф Ф Ф
 статистический учет 1.12 Регистрация патентов и Ф Ф Ф
 товарных знаков 1.13 Санитарно-эпидемиологический Ф Ф Ф
 и ветеринарный надзор 1.14 Стандартизация и метрология Ф Ф Ф 1.15 Геодезия и картография Ф Ф
 Ф 1.16 Гидрометеорология Ф Ф Ф 1.17 Семеноводство и племенноводство Ф Ф Ф 1.18 Федеративная и
 национальная Ф + Р Ф + Р Ф + Р
 политика 1.19 Международная деятельность Ф Ф Ф 1.20 Судебная власть
 федеральная судебная система Ф Ф Ф
 мировые судьи Ф + Р Р Р 1.21 Национальная оборона (включая Ф Ф Ф
 воинский учет, мобилизационную
 подготовку, военный космос) 1.22 Утилизация и ликвидация Ф Ф Ф

вооружений 1.23 Правоохранительная
 деятельность и обеспечение
 общественной безопасности
 Органы внутренних дел:
 борьба с организованной Ф Ф Ф
 преступностью
 и особо опасными
 преступлениями
 борьба с прочими Ф + Р Ф + Р Р
 преступлениями
 охрана общественного порядка Ф + Р + М Р + М М
 безопасность движения Ф Р Р
 Внутренние войска Ф Ф Ф
 Уголовно-исполнительная Ф Ф Ф
 система
 Органы налоговой полиции Ф Ф Ф
 Органы государственной Ф Ф Ф
 безопасности
 Органы пограничной службы Ф Ф Ф
 Таможенные органы Ф Ф Ф
 Органы прокуратуры Ф Ф Ф
 Противопожарная служба Ф + Р Ф + Р Р + М 1.24 Фундаментальные исследования и Ф Ф Ф
 содействие научно-техническому
 прогрессу 1.25 Исследование и использование Ф Ф Ф
 космического пространства 1.26 Средства массовой информации
 СМИ органов власти
 СМИ федеральных органов власти Ф Ф Ф
 СМИ региональных органов Р Р Р
 власти
 СМИ местных органов власти М М М 1.27 Охрана окружающей среды и
 природные ресурсы
 Объекты и мероприятия Ф Ф Ф
 федерального значения
 Объекты и мероприятия Р Р Р
 регионального значения
 Объекты и мероприятия местного М М М
 значения 1.28 Предупреждение и ликвидация
 последствий чрезвычайных
 ситуаций и стихийных бедствий
 федерального значения Ф Ф Ф
 регионального значения Р Ф + Р Р 1.29 Гражданская оборона Ф Ф Ф 1.30 Связь
 почта, телеграф Ф Ф Ф
 телефон Р Р Р 1.31 Служба воздушного транспорта Ф Ф Ф
 2. БЮДЖЕТНЫЕ УСЛУГИ НАСЕЛЕНИЮ 2.1 Образование
 Дошкольное образование М М М
 Общее (школьное) образование Ф + Р + М М М
 (поддержание системы)
 Общее образование (программы Ф + Р + М Ф + Р + М Ф + Р + М

развития)

Школы-интернаты Ф + Р Р Р

Начальное и среднее Ф + Р Ф + Р Р

профессиональное образование

Начальное и среднее Ф + Р Ф + Р Ф + Р

профессиональное

образование для инвалидов

Переподготовка и повышение Ф + Р Ф + Р Ф + Р

квалификации

Высшее образование Ф + Р Ф + Р Ф + Р 2.2 Культура, искусство,

рекреация

объекты (программы) Ф Ф Ф

федерального значения

объекты (программы) Р Р Р

регионального значения

объекты (программы) местного М М М

значения 2.3 Здравоохранение

Высокоспециализированное Ф Ф Ф

Среднеспециализированное Ф + Р Р Р

Общее (платежи в систему ОМС) Ф Р + М Р + М

Программы развития Ф + Р + М Ф + Р + М Ф + Р + М 2.4 Спорт

высших достижений и Ф Ф + Р Ф + Р

национального резерва

массово-оздоровительный М М М 2.5 Социальная политика

Учреждения социального Ф + Р Ф + Р Ф + Р + М

обеспечения (дома-интернаты,

детские дома-интернаты,

центры социального

обслуживания и реабилитации)

Молодежная политика Р Р Р

Социальные выплаты и льготы в Ф Ф Р + М

соответствии с федеральным

законодательством 2.6 Пенсионное обеспечение Ф Ф Ф 2.7 Политика занятости

государственная служба Ф Ф Ф

занятости

пособия по безработице Ф Ф Ф

активные программы Ф + Р Ф + Р Ф + Р 2.8 Миграционная политика Ф Ф Ф 2.9 Жилищное хозяйство

(ремонт и М М М

обслуживание жилых домов) 2.10 Коммунальное хозяйство М М М 2.11 Благоустройство территории

М М М

3. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА 3.1 Регулирование национальной

экономики

Атомная промышленность Ф Ф Ф

Рыбное хозяйство Ф Ф Ф

Антимонопольная политика Ф Ф Ф

Мероприятия по развитию Ф + Р + М Ф + Р + М Ф + Р + М

рыночной инфраструктуры

(включая поддержку малого

бизнеса)

Лицензирование деятельности:

федерального значения Ф Ф Ф

регионального значения Ф + Р Р Р

местного значения Ф + М М М 3.2 Функционирование и развитие

производственной

инфраструктуры

Дорожное хозяйство:

Федеральное дорожное хозяйство Ф Ф Ф

Региональное дорожное Ф + Р Ф + Р Ф + Р

хозяйство

Местное дорожное хозяйство Ф + Р + М Р + М Р + М

Транспорт:

воздушный, морской Ф Ф Ф

автомобильный, речной, Ф + Р + М Ф + Р + М Ф + Р + М

метрополитен

междугородный автомобильный Ф + Р Р Р

пассажирский транспорт

местный (внутригородской) Ф + Р + М Р + М Р + М

общественный транспорт 3.3. Реструктуризация производства

Конверсия оборонной Ф Ф Ф

промышленности

Конверсия угольной Ф Ф Ф

промышленности

Поддержка приоритетных Ф Ф Ф

отраслей национальной

экономики

Поддержка сельского хозяйства Ф Ф + Р Ф + Р 3.4. Управление государственным и

муниципальным имуществом

федеральное имущество Ф Ф Ф

региональное имущество Р Р Р

муниципальное имущество М М М 3.5 Восстановление природо-

ресурсного потенциала

объекты и мероприятия Ф Ф Ф

федерального значения

объекты и мероприятия Р Р Р

регионального значения

объекты и мероприятия местного М М М

значения

4. ПРОЧИЕ ФУНКЦИИ 4.1. Обслуживание государственного

долга

Обслуживание государственного Ф Ф Ф

долга Российской Федерации

Обслуживание государственного Ф + Р Р Р

долга субъектов РФ

Обслуживание муниципального Ф + М М М

долга 4.2. Пополнение государственных Ф Ф Ф

запасов и резервов 4.3. Резервные фонды

(непредвиденные расходы)

федеральный Ф Ф Ф

региональный Р Р Р

муниципальный М М М 4.4. Выравнивание бюджетной
обеспеченности

субъектов Российской Федерации Ф Ф Ф

муниципальных образований Ф + Р Р Р

Обозначения: Органы власти (бюджет): Ф - федеральные, Р - региональные (субъекты Российской Федерации), М - местные (муниципальные образования), + - совместные полномочия (софинансирование).

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Общая схема разграничения основных налоговых полномочий и
доходных источников между уровнями бюджетной системы

в Российской Федерации к 2005 году -----

| | Зачисление

| | (% от общего объема поступлений)

Налог | Статус +-----

| | федеральный | региональные | местные

| | бюджет | бюджеты | бюджеты ----- Таможенные пошлины

Ф 100 - - НДС Ф 100 - - Налог на добычу полезных Ф ископаемых: углеводородного сырья 80 20* -

общераспространенных - 100* - полезных ископаемых прочих полезных 40 60* - ископаемых

добываемых на 100 - - континентальном шельфе Акцизы (газ, бензин, Ф 100 - - спирт, автомобили,

товары, ввозимые в Российскую Федерацию) Акцизы на спирт из Ф 50 50 - пищевого сырья и

ликероводочные изделия Прочие акцизы Ф - 100 - Налог на доходы Ф - 50 50** физических лиц Налог

на наследование Ф - 100 - Налог на прибыль Ф 31 61* 8 предприятий Транспортный налог Р - 100 -

Налог с продаж Р - 40 60** Экологические платежи Р - 50 50 (налоги) Налог на игорный бизнес Р - 80

20 Налог на недвижимость М - - 100 (имущество, землю) Налоги на совокупный М - - 100 доход Налог

на рекламу М - - 100

Обозначения:

Ф - федеральный бюджет;

Р - региональный бюджет (субъектов Российской Федерации);

М - местный бюджет (муниципальных образований);

* - с возможным выделением части отчислений для выравнивания бюджетной обеспеченности
муниципальных образований;

** - с возможным выделением в составе данной доли минимально гарантированной и
выравнивающей частей.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам

Российской Федерации -----

Характеристики | Фонд | Фонд | Фонд | Фонд | Фонд

| финансовой | компенсаций | софинансирования | регионального | реформирования

| поддержки | | ния социальных | развития | региональных

| субъектов | | расходов | | финансов

| Российской | | |

| Федерации | | | ----- Цель Выравнивание

Финансирование Стимулирование Поддержка Поддержка и

бюджетной федеральных приоритетных развития стимулирование
 обеспечен- законов (как расходов и региональ- бюджетных
 ности по правило, поддержка ной инфра- реформ
 текущим социальных реформ в структуры
 расходам пособий социальной
 и льгот сфере
 населению) Принцип Формула на Формула на Формула на На основе Конкурс распределения основе
 основе основе конкурсного (программы
 оценки численности нормативных отбора ин- реформ и их
 налогового лиц, имеющих расходов и их вестигионных выполнение)
 потенциала право на частичного проектов
 и норма- получение возмещения (с
 тивных социальной оценкой хода
 расходов помощи реформ)
 (льгот) Тип финансовой Дотация Субвенция на Субсидия Субсидия (как Субсидия помощи (с
 выделением финансирование (долевая) на правило, (субвенция)
 средств с федеральных определенную долевая) на на опреде-
 особыми законов функциональную финансирува- ленный тип
 условиями статью ние инвести- (направление)
 перечисления расходов ционных расходов
 и/или (отрасль) проектов и
 использо- программ
 вания) Условия Для высоко- Целевое Уровень Софинанси- Выполнение предоставления дотационных
 использование расходов рование программы
 регионов - средств не ниже реформ
 кассовое нормативного
 обслуживание и выполнение
 бюджетов программ
 Федеральным реформ
 казна-
 чейством Порядок пере- Финансовым Гражданам и Финансовым Предприятиям Финансовым
 числения (ис- органам предприятиям органам при (организациям) органам пользования)
 (организациям) подтверждении через органы при под-
 через терри- проведенных Федерального тверждении
 торияльные расходов на казначейства произведен-
 органы соответ- ных или
 Федерального ствующую включенных
 казначейства статью в бюджет
 расходов на
 проведение
 бюджетных
 реформ и
 оздоровле-
 ние госу-
 дарственных
 финансов Статус Действует с Действует с Вводится в Действует Срок действия -
 1994 г. 2001 г. 2003-2004 гг. с 2000 г., 2001-2004 гг.
 новый

МЕХАНИЗМ
ВВОДИТСЯ В
2002-2003 гг.
