

## Глава 23.

### Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика

#### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- В 2000-х гг. господствующей тенденцией в отношении центра с регионами и муниципальными образованиями стала нарастающая централизация. В результате финансовая и политическая централизация достигла критического уровня. Построение управленческой вертикали не оставило возможностей не только для построения отношений с субъектами Федерации на основе принципов федерализма, но и для развития местного самоуправления.
- Вместо проведения единой федеральной политики субнациональные власти испытывают на себе противоречивые требования различных ведомственных структур. В этих условиях инициатива подавляется.
- Обращенное к регионам требование повысить результативность деятельности входит в противоречие с целью сохранения стабильности любой ценой и популистским удовлетворением запросов населения.
- Происходит деградация способности национальных элит действовать в интересах развития территорий. Резко ограничены вертикальные лифты: карьера определяется скорее лояльностью, чем способностями.
- Инерционный сценарий не позволит стране перейти к постиндустриальным форматам экономического развития. Реформирование системы федеративных

отношений может быть радикальным или умеренным; обоим вариантам присущи определенные преимущества и риски.

- Необходима передача региональным органам власти делегированных с федерального уровня полномочий в качестве собственных. Целесообразно дерегулирование исполнения собственных полномочий региональными и муниципальными властями, резкое сокращение отчетности субъектов Федерации и муниципальных образований перед федеральным центром. Должно быть ужесточено регулирование межбюджетных трансфертов, формализована процедура выделения бюджетных кредитов, изменена формула бюджетного выравнивания с целью уменьшения числа дотационных регионов и усиления подтягивания беднейших к среднему уровню.
- Необходимо создать условия для максимальной организационной и финансовой самостоятельности городов как центров экономического развития.

## 1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

### Централизация

В начале 2000-х гг. тенденция к широкой самостоятельности муниципальных образований и особенно субъектов Федерации, индивидуализации их отношений с «центром» стала меняться на противоположную. Была усилена централизация финансовых ресурсов, урегулировано разграничение полномочий, проведена большая работа по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, ужесточена регламентация местного самоуправления.

На начальном этапе эти преобразования во многом были оправданы, хотя уже в их рамках ограничение автономии субнациональных органов власти во многих случаях было чрезмерным. Однако в дальнейшем:

- власти субъектов Федерации (в частности, после изменения порядка их формирования и усиления полномочий федеральной исполнительной власти в этом процессе) потеряли самостоятельность в выборе целей развития и средств их достижения, их деятельность стала детально регламентироваться на федеральном уровне. В частности, введена оценка деятельности региональных органов власти по сотням показателей;
- федеральное регулирование деятельности субъектов Федерации и органов местного самоуправления стало менее стабильным и предсказуемым, вызывает существенные издержки на адаптацию к постоянным изменениям и предоставление отчетности;
- финансовая централизация достигла критического уровня, доля консолидированного бюджета РФ, остающаяся в распоряжении субнациональных органов власти для реализации полномочий субъектов РФ и решения вопросов местного значения составила в 2005 г. 45%, а в 2010 г.— 37%. Доля целевых межбюджетных трансфертов выросла с 24% в 2005 г. до 63% в 2010 г.;
- существенно снизилась прозрачность распределения межбюджетных трансфертов, усилился субъективизм в отношении распределения значительного объема бюджетных ресурсов. Так, доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов в общей сумме межбюджетных трансфертов снизилась с 49% в 2005 г. до 28% в 2010 г.;
- федеральные органы власти реализуют крупные проекты в сфере компетенции субъектов Федерации и органов местного самоуправления, искажая тем самым принципы разграничения полномочий;
- возложение ответственности на глав регионов за исполнение и региональных, и муниципальных полномочий вкуче с предоставлением им разнообразных возможностей вмешиваться в формирование и деятельность органов местного самоуправления фактически привело к ликвидации самостоятельности муниципальных органов власти;
- построение управленческой вертикали не оставило возможностей для развития местного самоуправления. Практически не осталось вопросов местного значения, которые население решало бы самостоятельно.

**Проблемы и вызовы**

Основной целью подобных преобразований было обеспечение согласованности действий всех уровней власти в усилиях по обеспечению модернизации страны. Однако на практике последствия чрезмерной централизации и «вертикализации» отношений между различными уровнями власти носили в первую очередь негативный характер:

- вместо проведения единой взаимосвязанной федеральной политики субнациональные власти испытывают на себе противоречивые требования различных ведомственных, в т. ч. контрольных, структур, загружены огромным объемом отчетности, отвлекающей от содержательной работы; вынуждены действовать в условиях мелочного регулирования и контроля, а иногда и силового прессинга;
- разрушение складывавшихся и отсутствие новых «правил игры» во власти, бизнесе, обществе в целом, разрыв между формальной и неформальной системой институтов приводят к запредельно высоким транзакционным издержкам любых проявлений самостоятельности и инициативы;
- основное противоречие федеральной политики в отношении региональных и муниципальных властей состоит в том, что, с одной стороны, требуется повышение результативности деятельности, рост эффективности бюджетных расходов; с другой — сохранение социальной стабильности любой ценой, максимальное удовлетворение запросов населения, в т. ч. популистских. Подобная несбалансированная позиция, наряду с ограничением самостоятельности в расходовании бюджетных средств, отсутствием мандата от населения и мелочным контролем, тормозит проведение любых серьезных реформ;
- постоянно воспроизводящиеся, по сути своей популистские, требования сокращения управленческого аппарата и его удешевления, наряду с потерей содержательного компонента деятельности, приводят к оттоку наиболее квалифицированных и творческих кадров из системы власти, снижению качества управленческой деятельности, усилению коррупции;
- происходит деградация способности субнациональных элит действовать в интересах развития территорий (в результате падения квалификации и искажения мотивации). Одновре-

менно наблюдается укрепление способности реализовывать собственные личные и узкогрупповые интересы на основе тесной связки власти, привилегированной части бизнеса и силовых структур;

- негативные процессы эволюции элит напрямую связаны с резким ограничением «вертикальных лифтов» в связи с тем, что возможности карьерного роста определяются не столько способностями, сколько успешным встраиванием в «вертикаль». Отсутствует социальный заказ на ярких, самостоятельных политиков, более того, подобные региональные и местные лидеры активно вытесняются из сферы публичной деятельности;
- подавление политического плюрализма приводит к тому, что общество не структурировано в соответствии с идеологическими и политическими программами. В нем нарастают националистические и популистские протестные настроения.

Ограничение самостоятельности и подавление инициативы региональных и местных органов власти, деградация субнациональных элит, отчуждение населения от власти и рост протестных настроений происходят в условиях, когда развитие конкурентоспособных территорий, обеспечение в них высокого качества жизни становятся ключевыми факторами современного экономического роста. В глобальном мире экономическое развитие определяется конкуренцией не только стран, но также регионов внутри одной национальной юрисдикции, а также — в еще большей степени — глобальных городов и агломераций — центров постиндустриальной экономики и инновационного развития.

Конкуренция осуществляется в первую очередь по параметрам качества городской среды, привлекательной для молодых, талантливых, креативных людей. Именно подобные центры становятся точками роста, где производится основной объем валового национального продукта развитых стран. Политическая и экономическая централизация, не оставляя возможностей творческой деятельности для талантливой молодежи и креативного класса в целом; не формируя четких «правил игры», обеспечивающих безопасность жизнедеятельности; не создавая стимулов и ресурсов для формирования комфортной жизненной среды в центрах экономического развития, ставит практически непреодолимые препятствия для перехода на новую модель экономического роста.

## 2. СЦЕНАРИИ

Развитие отношений между различными уровнями власти на период до 2020 г. может осуществляться по **трем основным сценариям**:

- 1) инерционный сценарий: дальнейшее нарастание процессов централизации или сохранение его на нынешнем уровне;
- 2) умеренно-реформаторский: административная децентрализация и восстановление «правил игры» с постепенным возвратом к демократическим механизмам на всех уровнях власти, начиная с местного самоуправления;
- 3) радикально-реформаторский сценарий: первоочередная активизация процессов демократизации, в т. ч. немедленный возврат к выбору губернаторов, с восстановлением автономии каждого из уровней власти, широкой децентрализацией полномочий и финансов.

### Инерционный сценарий

В рамках этого сценария:

- сохраняются детальное регулирование деятельности субнациональных органов власти, финансовая централизация, крупные общенациональные проекты в сфере компетенции субнациональных властей;
- продолжается/усиливается федеральная регламентация полномочий субнационального уровня;
- усиливается роль федеральных округов — на этом уровне все более концентрируются ресурсы и принятие стратегических решений;
- усиливается роль федеральных институтов развития;
- еще более ограничиваются возможности местного самоуправления. Базовой становится наиболее далекая от населения модель управления муниципальными образованиями (выборы главы муниципального образования из состава представительного органа, найм главы администрации с участием субъекта Федерации). По установленным «сверху» критериям еще сильнее дифференцируется режим функционирования муниципальных образований, продолжают усиливаться возможно-

сти вмешательства субъекта Федерации в деятельность органов местного самоуправления;

- агломерации становятся способом централизации на региональном уровне процесса управления территориями муниципальных образований.

Данный сценарий имеет определенные преимущества. Этот сценарий не требует жесткой институциональной ломки. В то же время в условиях подобного выбора:

- деградация системы будет нарастать, а ее способность решать позитивные задачи — еще более снижаться;
- «цена» сохранения статус-кво будет увеличиваться при более чем вероятном сокращении ресурсов для уплаты этой цены;
- продолжится эмиграция из страны наиболее активной, образованной, креативной части населения;
- города не смогут стать полноценными центрами постиндустриального, инновационного экономического развития;
- протестные настроения, в т. ч. в форме националистических, будут нарастать, что может привести к неконтролируемым политическим и социальным последствиям.

Очевидно, что при реализации данного сценария невозможно создать условия для перехода на новую модель экономического роста, стимулировать современные, постиндустриальные форматы экономического развития. Тем самым **данный сценарий не может быть предложен в качестве базового для реализации на период до 2020 г.**

### Реформаторские сценарии

Выбор из оставшихся двух сценариев — умеренно-реформаторского и радикально-реформаторского — не столь очевиден. Реализуемые в их рамках меры направлены на решение следующих основных задач, общих для обоих сценариев.

1. Восстановление автономии каждого из уровней власти, его возможности самостоятельно определять цели собственного развития и средства их достижения, что предполагает:
  - резкое сокращение федерального воздействия на деятельность субнациональных властей;

- ликвидацию промежуточных звеньев между конституционно закрепленными уровнями власти, стимулирование добровольной координации деятельности региональных и муниципальных властей;
  - повышение финансовой автономии каждого из уровней власти;
  - подотчетность и подконтрольность субнациональных властей в первую очередь населению соответствующих территорий, а не вышестоящим органам;
  - восстановление условий для местного самоуправления.
2. Усиление государственного управления пространственным развитием, создание условий для современного экономического роста на городских территориях, в рамках городских агломераций, что предполагает:
- концентрацию объектов федеральной инфраструктуры в рамках основной полосы расселения, прекращение масштабных федеральных проектов на малонаселенных территориях;
  - усиление роли конкуренции территорий как стимула экономического роста;
  - обеспечение организационной и финансовой самостоятельности городов, их возможности адаптироваться к современным потребностям развития и мобилизовывать необходимые для этого ресурсы;
  - стимулирование и поддержку процессов пространственной трансформации территории: роста городских агломераций, свертывания обитаемого и экономического пространства на территориях интенсивной депопуляции и деградации человеческого капитала (с учетом особенностей отдельных регионов).
3. Максимальная стабильность, простота, прозрачность и предсказуемость «правил игры» в федеративных отношениях, включая межбюджетные, что предполагает:
- существенное упрощение системы регулирования в целом и межбюджетных отношений в частности;
  - нормативное урегулирование периодичности изменения законодательства по вопросам федеративных отношений, в т. ч. установление моратория на внесение изменений на определенный период;
  - урегулирование процедурных моментов внесения изменений в законодательство по вопросам федеративных отношений,

- предусматривающих учет мнения субнациональных властей в данном процессе;
- существенное сокращение поля дискреционных решений.

Различия между сценариями определяются темпами проведения политических реформ, которые позволяют обеспечить легитимацию субнациональных органов власти не со стороны вышестоящих властей, а со стороны населения, и тем самым определяют темпы проведения комплекса всех других реформ. Без проведения политических реформ, предполагающих возврат к полноценным выборным механизмам на муниципальном и региональном уровнях, централизация как в формальных, так и в неформальных формах будет неизбежно воспроизводиться, и система будет эволюционировать обратно, в направлении инерционного сценария.

### Радикально-реформаторский сценарий

Этот сценарий предполагает, что в политической сфере единовременно:

- восстанавливаются выборы губернаторов;
- снимаются ограничения на восстановление реальной демократии на муниципальном уровне;
- создаются условия для реальной многопартийности, снимаются барьеры для осуществления волеизъявления населения, для обеспечения политического плюрализма в органах власти всех уровней;
- восстанавливается реальная свобода средств массовой информации.

Подобный вариант позволяет наиболее быстро и последовательно провести преобразования, решающие перечисленные выше основные задачи, и, более того, требует их полноценного проведения.

Реализация данного сценария потенциально способна существенно укрепить федеративные отношения, улучшить качество управления на местах и в некоторых случаях дать импульс социально-экономическому развитию территорий. Это связано со следующими факторами:

- общественный подъем, вызванный усилением демократических процессов, способен выдвинуть новых ярких «внесистемных» лидеров, что позитивно повлияет на качество регионального и муниципального управления;
- большой учет локальных особенностей, ориентация на потребности социума способны повысить эффективность политики субнациональных властей, перевести ее в более конструктивное русло;
- разнообразие региональных и муниципальных политических программ на различных территориях будет способствовать выделению «лучших практик», перенимание которых другими субъектами также может быть источником улучшения качества управления;
- конкуренция на региональном и местном уровнях за качество человеческого потенциала, бизнес-ресурсы, налоговую базу может позволить выявить ранее не задействованные резервы социально-экономического развития;
- возможно снижение эмиграционных настроений части активной молодежи.

В то же время в данном сценарии заложены существенные риски.

Во-первых, достаточно велика вероятность того, что на волне протестных настроений на многих территориях к власти придут политики популистского и националистического толка, связанные с криминалом лидеры. Это не только не улучшит качество регионального управления, но в краткосрочной перспективе может привести к его дальнейшей деградации. Возможна также архаизация управления в ряде регионов, не сдерживаемая «модернистскими» усилиями центра.

Во-вторых, усиление субнациональных властей в условиях не сформированных «правил игры», разделяемых основными «игроками», может привести к тому, что вместо ответственной политики стратегия региональных и местных властей будет заключаться в усилении требования дополнительных ресурсов от центра, которым будет практически невозможно противостоять. В результате основные усилия по-прежнему будут направлены на перераспределение ресурсов, а не на развитие потенциала территорий. Суть политики не изменится, могут измениться только доли различных игроков.

В-третьих, возможна активизация центробежных тенденций на территории страны, особенно со стороны некоторых регионов и макрорегионов.

### Умеренно-реформаторский сценарий

Этот сценарий предполагает более медленное и постепенное проведение преобразований, когда:

- в рамках сложившейся системы отношений между уровнями власти осуществляются меры, позволяющие установить и рационализировать «правила игры» и в определенной степени обеспечить статусное продвижение представителей элиты в соответствии с их способностями и талантами;
- подобные меры сопровождаются ограниченной демократизацией, осуществляющейся в первую очередь на муниципальном уровне;
- переход к комплексной демократизации, включая реальную многопартийность и выборность губернаторов, а также формирование полноценной фискальной автономии субфедеральных уровней власти происходит в рамках следующего политического цикла, когда новая институциональная среда в основных своих чертах сформировалась, а «навес» протестных настроений частично снят.

Муниципальный уровень наиболее предпочтителен для первоочередного восстановления демократических процессов по следующим причинам:

- на этом уровне выборы до сих пор сохранены (хотя во многих случаях носят чисто формальный характер), а механизмы вертикализации еще не приобрели такую устойчивость, как на региональном уровне;
- ущерб от возможного популизма на уровне муниципалитета, при прочих равных условиях, может быть меньше, чем на уровне региона;
- муниципальное сообщество более гомогенно, оформлено и более способно к самоопределению, чем региональное;
- учитывая более «приземленный» характер решаемых на уровне муниципалитета вопросов, дефекты некавалифицированной и популистской политики проявляются быстрее.

По сравнению с радикально-реформаторским сценарием данный сценарий обладает определенными потенциальными преимуществами.

Во-первых, он более постепенен и позволяет системе шаг за шагом адаптироваться к новым условиям.

Во-вторых, он более управляем — есть возможность влиять на темпы и глубину реформ в зависимости от складывающихся внутренних и внешних условий, вовремя корректировать ошибки.

В-третьих, несмотря на заложенный в нем конфликтный потенциал, он в меньшей мере формирует угрозу целостности государства.

В то же время этот сценарий не свободен от существенных рисков.

С одной стороны, возникает вопрос о субъекте, заинтересованном в реализации данного сценария. Для того чтобы существующая элита взяла на себя ответственность за подобные преобразования, значительно меняющие «правила игры» в направлении ущемления ее собственных краткосрочных узкогрупповых интересов, ее мотивация должна существенно поменяться:

- элита должна объединиться вокруг системы норм и ценностей, существенно отличающейся от сложившейся;
- элита должна быть достаточно целеустремленной и последовательной в осуществлении преобразований на протяжении достаточно длительного времени (стабильность и предсказуемость «правил игры» — ключевая предпосылка успеха данного варианта политики);
- необходимо отказаться от ориентации на социальную стабильность как высший приоритет в проведении политики всех уровней власти и рассматривать социальный конфликт (естественно, не в экстремальных формах) как стимул и необходимую плату за проведение преобразований.

Если подобные фундаментальные изменения не произойдут, данный сценарий может выродиться в чисто бюрократический процесс, носящий декоративный характер и фактически маскирующий продолжение инерционного сценария со всеми свойственными ему рисками.

С другой стороны, существует опасность, что в рамках данного сценария реализуется значительная часть рисков радикаль-

но-реформаторского сценария без его преимуществ. Это заставит заплатить еще большую цену за преобразования и породит еще более серьезное социальное напряжение, чем при реализации радикального сценария.

И умеренно-реформаторский, и радикально-реформаторский сценарии при их последовательном проведении способны создать условия для современного экономического роста. В то же время риски реализации обоих сценариев достаточно высоки. Выбор между ними должен быть результатом политического решения.

### 3. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ МЕРЫ

Меры по реализации умеренно-реформаторского и радикально-реформаторского сценариев, как и решаемые в их рамках основные задачи, различаются не по содержанию, а по темпам и последовательности их практического воплощения. Применительно к умеренно-реформаторскому сценарию ряд ключевых мер разделен на два этапа, связанных с темпами осуществления демократизации.

В рамках радикально-реформаторского сценария, когда время осуществления демократических преобразований на региональном и муниципальном уровне совпадает, меры первого и второго этапа могут осуществляться одновременно либо последовательность их осуществления определяется в ходе переговоров между самостоятельными политическими субъектами, относящимися к разным уровням власти.

#### Политические меры

1 этап. Усиление демократии на уровне местного самоуправления:

- 1) исключение из федерального законодательства всех положений, предусматривающих вмешательство федерального либо регионального уровня власти в определение системы местных выборов, вмешательство в процесс формирования местных органов власти и систему управления муниципальным образованием (требование пропорциональной избирательной системы, участие региональных властей в конкурсной комиссии по найму главы администрации муниципального

- образования, удаление глав в отставку по инициативе губернатора и т. п.);
- 2) для борьбы с неформальным давлением региональных властей против прямых выборов глав муниципальных образований возможно на один избирательный цикл сделать прямые выборы глав МО обязательными;
  - 3) упрощение процедуры организации и усиление роли местных референдумов и сходов граждан, предоставление права местным сообществам решать на местном референдуме (сходе) любые вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления;
  - 4) упрощение процедуры отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления по инициативе населения.

2 этап. Возврат к выборности губернаторов.

#### Меры структурного характера

- ликвидация Федеральных округов;
- стимулирование добровольных объединений субъектов Федерации для решения задач стратегического развития.

#### Регулирование разграничения полномочий и финансовых ресурсов

Этап 1:

1. Базово существующее разграничение полномочий сохраняется<sup>1</sup>. В него вносятся следующие изменения:

<sup>1</sup> Можно привести следующие основные аргументы в пользу сохранения существующего разграничения полномочий в рамках этапа 1:

- за последние годы изменение полномочий уровней власти происходило постоянно, что внесло существенный вклад в разрушение «правил игры» в системе управления, стабильность сейчас представляется важнее «правильности» в разграничении полномочий;
- в условиях деградации элит резкие изменения в разграничении полномочий и финансовых ресурсов могут не привести к позитивным эффектам, но усилить передел «сфер влияния» там, куда перемещаются более крупные «куски бюджетного пирога»;
- при существующей степени централизации принятия решений само по себе разграничение полномочий во многом является иллюзией: большинство вопросов регулируется с федерального уровня, тем самым становится практически невозможно оценить реальную эффективность исполнения полномочий тем или иным уровнем власти.

- передача региональным органам власти с федерального уровня части делегированных полномочий, исполняемых на постоянной основе, в качестве собственных (более подробно см. таблицу в Приложении);
- передача с муниципального на региональный уровень власти вопросов муниципального здравоохранения;
- закрепление за уровнем местного самоуправления полномочий по обеспечению первичных мер поддержания правопорядка;
- возможно разделение вопросов местного значения на обязательные и добровольные.

На этом этапе возможна также передача субъектам Федерации отдельных полномочий, исполняемых территориальными подразделениями федеральных органов власти, в частности, по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, по труду и занятости. Однако в целом проблема неэффективности системы территориальных подразделений федеральных органов власти связана не с неадекватным разграничением полномочий, а с несовершенством структуры управления на федеральном уровне. Тем самым ее решение требует в первую очередь преобразований именно в данной сфере: некоторые органы могут быть ликвидированы (например, с передачей их функций общественным организациям), объединены либо часть функций может быть передана на аутсорсинг. После внесения данных изменений устанавливается мораторий на внесение дальнейших изменений в разграничение полномочий между уровнями власти на среднесрочный период.

2. Децентрализация обеспечивается в первую очередь в результате:

- дерегулирования исполнения региональных и муниципальных полномочий, ревизии всей системы регулирования исполнения региональных и муниципальных полномочий, в т. ч. ГОСТов, СанПинов и т. п., в направлении минимизации подобного регулирования и приближения его к реальным условиям, в которых происходит оказание региональных и муниципальных услуг;
- резкого сокращения требований к предоставлению отчетности субъектов Федерации и муниципальных образований, обеспечения открытости и доступности запрашиваемой информации открытого характера;



- прекращения крупных федеральных инициатив в сфере полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований, реализации федеральных приоритетов через механизм широкоцелевых субсидий (см. ниже);
  - радикального ограничения практики передачи полномочий с федерального на региональный уровень после закрепления значительной части передаваемых на настоящий момент полномочий в качестве собственных региональных.
3. Принимаются следующие меры по повышению финансовой автономии региональных и местных органов власти:
- налог на прибыль полностью передается субъектам Федерации;
  - расширяются полномочия субъектов Федерации в регулировании налогообложения имущества организаций, отменяется федеральное регулирование ставки данного налога;
  - за органами местного самоуправления полностью закрепляются налоги на жилую недвижимость, на малый бизнес, экологические платежи, после введения налога на бизнес-недвижимость он также частично закрепляется за местным уровнем;
  - расширяются полномочия органов местного самоуправления по регулированию базы и ставки налогообложения на жилую недвижимость (возможность выбора из установленного на федеральном уровне меню оценки налоговой базы, свободное установление ставки), ставки налогов на малый бизнес, экологических платежей (сохраняется фиксация нижней границы, не регулируется верхняя);
  - местным органам власти предоставляется право администрирования местных налогов с возможностью делегировать данное право на федеральный уровень;
  - сохраняются неизменными установленные на федеральном уровне отчисления в местные бюджеты от НДФЛ, несмотря на централизацию полномочий в сфере здравоохранения; при этом сохраняется уплата НДФЛ по месту работы;
  - отменяются установленные на федеральном уровне льготы по региональным и местным налогам;
  - усиливается локализация налога на прибыль (за счет уплаты налога не по месту нахождения обособленных подразделений, а по месту нахождения основных фондов);
  - отменяется государственное регулирование налогообложения населения на уровне поселений, за исключением требования прозрачности и публичности правил налогообложения.

**Этап 2:**

1. По истечении периода моратория на основании накопленного опыта принимается решение о целесообразности перераспределения полномочий между уровнями власти. В частности, рассматривается вопрос о передаче на местный уровень в полном объеме полномочий в сфере организации дошкольного, общего и дополнительного образования. Это позволило бы закрепить за местными бюджетами дополнительные налоги: бизнес-недвижимость полностью, НДФЛ в большем объеме.
2. Рассматривается вопрос о введении механизма договорного делегирования полномочий, предусматривающего согласие двух сторон (Федерации и региона, региона и муниципалитета).
3. Рассматривается вопрос о расширении полномочий региональных органов власти в регулировании налогообложения прибыли (сохраняется фиксация нижней границы налоговой ставки, не регулируется верхняя) и подоходного налога с целью усиления их финансовой автономии, а также об администрировании региональных налогов на уровне субъектов Федерации.
4. Рассматривается вопрос о предоставлении муниципальным образованиям права устанавливать налоги и целевые сборы, не предусмотренные федеральными нормативными актами.

**Меры по регулированию межбюджетных трансфертов****Этап 1:**

1. Ужесточение регулирования межбюджетных трансфертов в Бюджетном кодексе. Исключение из перечня дотаций любых иных видов дотаций, кроме дотаций на выравнивание и дотаций, выделяемых в рамках антикризисной политики. Включение положения, согласно которому дотации на выравнивание (ФФПР) должны составлять не менее 50% всей суммы межбюджетных трансфертов (без учета субсидий на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и их последствий).
2. Прекращение распределения доходов от акцизов между субъектами РФ на основании непрозрачных специальных критериев. Направление эквивалента общей суммы рас-

пределяемых таким образом средств в ФФПР (на дотации на выравнивание).

3. Изменение формулы бюджетного выравнивания с целью исключения ряда регионов из числа получателей дотаций и усиления подтягивания беднейших: на завершающем этапе выравнивания бюджетная обеспеченность регионов подтягивается не до среднероссийского, а до более низкого уровня (80% от среднероссийского).
4. Резкое сокращение объема субвенций в результате радикального сокращения практики передачи полномочий с федерального на региональный уровень, сэкономленные средства при этом используются для увеличения ФФПР (на дотации на выравнивание).
5. Концентрация всех субсидий субъектам Федерации в одной региональной программе. Сведение субсидий к следующим типам:
  - субсидии, распределяемые на конкурсной основе в рамках реализуемых Федерацией крупных проектов. В первую очередь это проекты, связанные с воздействием на систему расселения — поддержка крупных агломераций, содействие свертыванию системы расселения на периферии<sup>1</sup>;
  - субсидии на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и их последствий;
  - широкоцелевые субсидии, отражающие общие приоритеты Федерации и распределяемые по четко установленной формуле.

Применительно к широкоцелевым субсидиям предусматривается следующий механизм регулирования. Перечень направлений софинансирования за счет широкоцелевой субсидии утверждается на федеральном уровне на 3–5 лет. Данный перечень не может включать более 10 направлений софинансирования. По каждому направлению профильным отраслевым федеральным ведомством формулируются условия предоставления данных средств субъектам РФ.

Выбор конкретных направлений и пропорции использования консолидированной субсидии по каждому направлению из утвержденного на федеральном уровне перечня определя-

ются региональными властями самостоятельно. Консолидированную субсидию предлагается распределять между всеми субъектами Федерации на основании единой формулы с учетом бюджетной обеспеченности регионов, при этом прогрессивность выравнивания должна быть существенно ниже, чем при выделении дотаций из фонда финансовой поддержки регионов.

6. Формализация процедуры выдачи бюджетных кредитов. Использование данного инструмента исключительно:
  - для реализации крупных проектов, финансируемых на конкурсной основе за счет средств федерального бюджета (наряду с субсидиями, для окупаемых проектов);
  - в рамках антикризисной политики (наряду с дотациями);
  - Предоставление региональным и местным органам власти права использовать казначейские кредиты для поддержания ликвидации текущих кассовых разрывов;
7. Стимулирование регионов к созданию резервных фондов. В качестве стимулов могут использоваться следующие инструменты:
  - первоочередная поддержка регионов, имеющих резервные фонды, в условиях кризиса;
  - смягчение ограничений на региональные и муниципальные заимствования;
8. Для дальнейшего выравнивания стартовых условий конкуренции регионов возможна реализация таких мер, как введение регионального отрицательного трансферта и централизация НДПИ на природные алмазы. Однако подобные меры противоречат общему вектору движения в направлении децентрализации.

Оценка финансовых последствий комплекса мер, предлагаемых в сфере налоговой политики и межбюджетных отношений в рамках этапа 1, содержится в Приложении.

#### Этап 2.

Отказ от жесткого регулирования межбюджетных отношений на уровне «субъект Федерации — муниципальное образование», фиксация в федеральных нормативных актах лишь общих принципов и требований к межбюджетной политике на уровне субъектов Федерации.

<sup>1</sup> Подробные проекты возможно также осуществлять через институты развития. И тот, и другой вариант имеет свои достоинства и риски.

**Меры по регулированию местного самоуправления****Этап 1.**

1. Создание условий для максимальной организационной самостоятельности городов, их превращения в городские округа:
  - для городских поселений численностью более 100 тыс. человек автоматическая трансформация в городские округа, если референдум не высказался против;
  - для более мелких городов — возможность трансформации в городские округа по решению референдума, проведение которого обязательно.
2. Стимулирование обеспечения бездотационности региональных столиц и других крупных городов на региональном уровне, в т. ч. в рамках конкурсов за выделение федеральных субсидий на развитие агломераций.
3. Снятие существующих законодательных ограничений на развитие межмуниципальной кооперации. Стимулирование межмуниципальной кооперации, в т. ч. в рамках конкурсов за выделение федеральных субсидий на развитие агломераций.
4. Формирование полноценной муниципальной статистики.
5. Повышение качества муниципальных руководителей и служащих, предъявление квалификационных требований к наемным управляющим при реализации соответствующих моделей муниципального управления.

**Этап 2.**

Изменение законодательства о местном самоуправлении, в соответствии с которым на федеральном уровне определяются вопросы местного значения, организационные и финансовые основы местного самоуправления в целом; передача на уровень субъектов Федерации регулирования территориальных основ местного самоуправления, распределения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями местного самоуправления (если таковые будут предусмотрены региональным регулированием).

При этом за городскими округами, которые формируются в соответствии с указанными выше мерами, закрепляется полный объем полномочий и источников финансирования, предусмотренных федеральным законодательством. Закрепление за ними региональных нормативов налоговых отчислений и вы-

деление им межбюджетных трансфертов остается в компетенции субъектов Федерации.

**Меры пространственной политики**

Необходимо разработать Стратегию пространственного развития России, основанную на следующих принципах:

- стимулирование развития инфраструктуры тех территорий, где концентрируется население;
- инфраструктурная поддержка городских территорий, подтвердивших на практике свою способность быть центрами образования, науки, экономического развития; отказ от искусственного формирования «точек роста» в местах интенсивного оттока населения;
- развитие транспортных «коридоров», связывающих крупнейшие города страны;
- минимизация негативного влияния решений о размещении объектов федеральной инфраструктуры на конкуренцию регионов, облегчение доступа к данным объектам инфраструктуры из соседних регионов;
- «управляемое сжатие» периферийных территорий, политика которого включает стимулирование мобильности населения, оптимизацию сети бюджетных услуг, развитие локальных центров, обеспечивающих население окружающих территорий базовыми услугами, в том числе мобильными, адаптацию системы социальной защиты населения;
- отказ от осуществления масштабных федеральных проектов на малонаселенных территориях, за исключением ограниченной поддержки отдельных высокоприбыльных сырьевых проектов, реализуемых бизнес-структурами.

Стратегия должна предусматривать:

- правила и процедуры определения приоритетов при размещении объектов федеральной инфраструктуры (так, применительно к транспортной инфраструктуре необходимо учитывать размер агломерации, а также готовность региональных и муниципальных властей, бизнеса поддерживать развитие федеральной инфраструктуры региональными и местными проектами, позволяющими получить дополнительный эффект; при размещении международных аэропортов целесо-

образно предусматривать скоростное сообщение с центрами соседних регионов);

- учет необходимости обеспечения пространственной связанности страны при формировании транспортных тарифов;
- меры по возрождению малой авиации в труднодоступных территориях, за пределами основной полосы расселения.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Предложения по перераспределению полномочий, являющихся переданными на региональный уровень и финансируемых за счет субвенций

Наименование субвенции в 2011 г.	Предложение
Составление (изменение и дополнение) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации	Передать как собственное полномочие
Осуществление полномочий по подготовке проведения статистических переписей	Оставить субвенцию
Осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты	Оставить субвенцию
Государственная регистрация актов гражданского состояния	Передать как собственное полномочие
Осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий	Передать как собственное полномочие
Организация, регулирование и охрана водных биологических ресурсов	Отказаться от делегирования, оставив за Федерацией (пойти по пути укрупнения территориальных органов по водным бассейнам)
Осуществление отдельных полномочий в области водных отношений	Отказаться от делегирования, оставив за Федерацией (пойти по пути укрупнения территориальных органов по водным бассейнам)
Реализация отдельных полномочий в области лесных отношений	Передать как собственное полномочие

Наименование субвенции в 2011 г.	Предложение
Осуществление полномочий Российской Федерации по контролю, надзору, выдаче лицензий и разрешений в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания	Передать как собственное полномочие
Охрана и использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты	Передать как собственное полномочие
Охрана и использование объектов животного мира (за исключением отнесенных к объектам охоты, а также водных биологических ресурсов)	Передать как собственное полномочие
Осуществление полномочий Российской Федерации по контролю качества образования, лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений, надзору и контролю за соблюдением законодательства в области образования	Передать как собственное полномочие
Осуществление полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения	Передать как собственное полномочие
Осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области охраны здоровья граждан	Отказаться от делегирования, передав межтерриториальному контролирующему органу (не ФФОМС)
Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий	Передать как собственное полномочие
Выплата единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью	Передать как собственные полномочия, в случае разрешения на федеральном уровне предоставлять соответствующие выплаты
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	и льготы с учетом нуждемости в объеме, определенном субъектом РФ
Обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России»	
Обеспечение жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральными законами от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» и от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»	
Государственные единовременные пособия и ежемесячные денежные компенсации гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений	Передать в систему ОМС

## Раздел V. Эффективное государство

Наименование субвенции в 2011 г.	Предложение
Выплаты инвалидам компенсаций страховых премий по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств	Передать как собственные полномочия, в случае разрешения на федеральном уровне предоставлять соответствующие выплаты и льготы с учетом нуждаемости в объеме, определенном субъектом РФ
Оплата жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан	
Осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий	Передать как собственное полномочие
Перевозка несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений	Передать как собственное полномочие (платить должен тот субъект, из которого самовольно ушел ребенок)