

Финансирование взрыва? (К вопросу о бюджетных отношениях в России)

I

Государственный разрыв в России начался отнюдь не случайно: он был по сути запрограммирован. Опасаюсь, ему объективно способствовала и способствует неверная региональная финансовая политика российского руководства.

Смысл федерализма не только в разумной децентрализации полномочий, но и в равной ответственности за дееспособность единого государственного организма. А равной ответственность может быть лишь при *равноправии* всех членов Федерации.

Однако у нас происходят весьма и весьма странные вещи. В зависимости от особенностей национального состава, исторического происхождения и "самоназвания" нам упорно предлагают (и осуществляют на практике!) разносортность участников Федерации.

Первая категория субъектов — те республики, которым "можно" почти все, — Чечня, Татарстан, Якутия, Башкортостан, Карелия: здесь и независимость одних, и национальная гвардия других, и одноканальные бюджетные отношения с РФ в целом, и объявление "своим" всего того, что создавалось десятилетиями *общими* усилиями... Вторая категория — остальные республики, "старые" автономии. Третья — национальные образования, получившие статус субъектов РФ в 1991–1992 годах, до этого включавшиеся в состав краев и областей, "новые" автономии. Четвертая — города федерального значения: Москва и Санкт-Петербург. Пятая (увы, последняя) — края и области.

Эти регионы легко разделить на законопослушные (как правило, края и области) и "бунтующие".

Односторонние произвольные действия и нарушения конституционной законности не поощряет ни одна федерация в мире. Государство только тогда является государством, когда публичная власть опирается на нормы Конституции и политическую волю народа. Нарушения норм закона не должны получать ни политической, ни экономической поддержки.

II

Увы, анализ федерального бюджета и бюджетов регионов Российской Федерации показывает, что руководство РФ поддерживает прежде всего регионы, склонные к *особым* требованиям и *особой* линии поведения. Прямо как у Гребенщикова: "Чем более ты скажешь, тем более ты в цене..."

Приведем несколько наглядных примеров.

1. Сопоставление роста заработной платы по территориям РФ за девять месяцев 1992 года показывает, что средняя зарплата по государственно-национальным образованиям, где производится добыча полезных ископаемых, в два-пять раз превышает среднюю зарплату по краям и областям. Причем особенно быстро растет она в "новых автономиях", часто сетующих на то, что они — "сырьевые придатки" по отношению к метрополии.



О.Г.Румянцев,
Ответственный
секретарь Конститу-
ционной комиссии
Съезда народных
депутатов РФ

2. Непредвзятый анализ показывает, что по доходам бюджетная обеспеченность "старых" автономий выше, а "новых" автономий — *гораздо выше*, чем у краев и областей. В процентном отношении к среднему по России уровню у первых она составляет 132–138 %, а у вторых 186–203 %, тогда как у краев и областей — всего 90–91 %.

3. *Разница между бюджетной обеспеченностью автономий (из расчета на каждого жителя), с одной стороны, и краев, областей, с другой, заметно увеличилась: автономии гораздо лучше обеспечиваются дотациями, субвенциями и ссудами из федерального бюджета.*

4. По расходам также бюджетная обеспеченность "старых" автономий выше, а "новых" автономий *гораздо выше* бюджетной обеспеченности краев и областей: в процентном отношении к средней по России у первых 133 %, у вторых 207 %, у третьих — всего лишь 90 %.

5. В доходах бюджетов автономий значительно выше доля выплат из федерального бюджета. Объем федеральных дотаций, субвенций и бюджетных ссуд из расчета на одного жителя к среднему по России показателю составляет: по "старым" автономиям 183 %, по "новым" автономиям 330 % (!), а по краям, областям — всего 77 %. "Старые" автономии гораздо лучше, а "новые" автономии несравненно лучше обеспечены трансфертами из федерального бюджета, нежели края и области.

6. Еще печальнее положение с платежами автономий в федеральный бюджет. "Старые" автономии за исключением пяти, а "новые" автономии почти все (кроме двух) *должны федеральному бюджету*. Напротив, подавляющему большинству краев и областей должен как раз федеральный бюджет. "Старые" автономии отчисляют в федеральный бюджет значительно меньше, нежели края и области. "Новые" автономии практически ничего не отчисляют. *В процентном отношении к итоговым доходам своих бюджетов за девять месяцев*

1992 года было перечислено в бюджет Российской Федерации: "новыми" автономиями 11 %, "старыми" автономиями 19 %, а краями и областями — 91 % (!).

Комментарии излишни.

III

Предварительные выводы заставляют о многом задуматься. С одной стороны, Федерация однозначно и безоговорочно поддерживает национальные образования — *словом и средствами* — из общегосударственного кармана. Обеспеченность национальных образований средствами из федерального бюджета весьма ощутима и гораздо выше, чем у регионов, составляющих большинство России.

Обращает на себя внимание тот факт, что "новые" автономии получают из федерального бюджета средств больше, чем традиционные республики, несмотря на то что бюджетная обеспеченность новых государственных образований выше, чем у остальных субъектов Российской Федерации. В частности, преобладание их бюджетных доходов над расходами значительно выше.

С другой стороны, национальные образования ведут себя явно не поджентельменски: полнится поток претензий, протестов, заявлений именно от этой категории участников РФ. Аппетит растет во время еды, и уже не только экономический (порою оправданный), но и политический.

Созданный недавно Совет глав республик при Президенте РФ стал претендовать на особую роль в управлении государством. Совету Национальностей предлагают приоритетно реализовывать Федеративный Договор. На Съезде распространяются не вполне состоятельные протесты против проекта новой Конституции, наиболее полно претворяющего в жизнь принципы федерализма — *федерализма для всех, но не этнократии меньшинства с ущербом для остальных.*

Вполне можно было бы оправдать особую поддержку национальных образований, если бы она вела к упрочению государства. Но на практике все кончается односторонними нарушениями закрепленного в Конституции РФ федеративного устройства России. Россию, по-видимому, хотят видеть не единым государством, а межгосударственным образованием, конфедерацией (под условным названием "Федерация"), в которой отношения федеральной власти и республик строятся на договорной основе.

Стоит ли в данных условиях выделки "овчинка" прямого финансирования одной категории субъектов Федерации, осуществляемого Президентом и правительством из федеральной казны при молчаливом согласии парламента? Казалось бы, односторонние нарушения федеральной Конституции требуют приостановки выплат — впредь до устранения нарушений.

IV

Вспомним искреннее выступление Председателя Конституционного Суда РФ В.Зорькина на VII Съезде народных депутатов России: "Проблема единства России — важнейшая "больная" проблема, которая подстерегла нас и представляет собой громадную угрозу Российской Федерации. Соблюдаются ли сегодня Конституция и Федеративный договор? Уверю вас, что не соблюдаются. Субъекты Федерации могут полномочия фиксировать только для себя, но это должно происходить точно в соответствии с Конституцией. Возникает вопрос: что вообще служит основанием для таких притязаний? Недостаток полномочий? Загляните в Конституцию: там предполагается полномочий более чем достаточно. Нужно все сказать народу. Или у России не хватает сил для этого? Молчание создает опасность для завтрашнего дня. И у меня возникает во-

прос: Чечня, Татарстан... Что, далее — везде?"

Если мы не хотим этого самого "далее — везде", то обязаны внести коррективы в саму философию отношений федеральной власти с регионами.

Приведенные выше данные относились к завершившемуся 1992 году. Быть может, задаем мы вопрос с надеждой, положение изменится к лучшему в 1993 году? Увы...

Открываем Бюджетное послание Президента РФ на 1993 год. В разделе "Бюджеты республик в составе РФ и бюджеты территорий" содержатся данные о средствах, передаваемых в бюджеты республик и местные бюджеты из федерального бюджета по взаимным расчетам. Планы, по меньшей мере, удручают. Суммарные данные по 24 республикам и автономиям свидетельствуют о том, что правительство РФ намеревалось выделить им 324 млрд. руб. дотаций, т.е. ровно половину всей запланированной суммы в 658 млрд. руб. Подсчет численности населения показал, что в этих 24 регионах проживает лишь 14 % населения Российской Федерации. Так, Дагестану предполагается выделить 43,5 млрд. руб., Чечне (!) — 10 млрд. руб., а например, Курской области — менее 700 млн. руб.

Таким образом, одна седьмая часть населения получит половину дотаций. Может быть, так и должно быть, но на базе общего согласия с таким раскладом. В ФРГ, к примеру, раз в два года собираются все земли вместе и спорят до тех пор, пока не договорятся о распределении дотаций из федерального бюджета.

Можно сколько угодно философствовать в отношении особенностей национальной политики, но с цифрами спорить трудно. А они свидетельствуют о непрочности часто изрекаемого тезиса: "Пусть все субъекты будут равны в социально-экономических правах, вы только признайте государственность национальных образований". Уже признали эти новые государства, уже развеваются 20 флагов во всех официальных собра-

ниях, но, оказывается, этого недостаточно. Нужно еще из средств федерального бюджета содержать новые "государственности", что требует весьма значительных федеральных затрат!..

Закончу ссылкой на В.Зорькина: "В случае крайней необходимости у нас не будет другого выхода, как обратиться вообще к этому средству и поставить вопрос о конституционной ответственности должностных лиц. Нам не хотелось бы это использовать. Но если развал будет продолжаться, у нас не будет другой возможности. Спасите Россию,

Россия в ваших руках!.. Сильная, эффективная, но правовая власть — вот единственный путь для спасения сегодняшней ситуации".

Добавить к этим словам нечего, кроме наших дел по укреплению единого федеративного государства *на солидарной основе*.

Примечание. В статье использованы результаты расчетов, выполненных Научным обществом "Комитет содействия экономическим реформам" под руководством Ю.Ярмагасва, а также данные "Бюджетного послания Президента РФ".