

Некоторые проблемы трактовки федерализма в контексте организации многоуровневых бюджетных систем

© 2013 Морозова Елена Александровна
доктор экономических наук, профессор

© 2013 Пилипенко Ольга Ивановна
доктор экономических наук, профессор
Российский университет дружбы народов
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6
E-mail: ya.morozova1949@yandex.ru

Рассматриваются разнообразные подходы к трактовке сущности понятия “бюджетный федерализм”, обосновываются универсальные принципы его финансового воплощения в различных бюджетных системах. Выявляются особенности федерализации межбюджетных отношений в России после 1991 г.

Ключевые слова: федерализм, многоуровневые бюджетные системы, расходные полномочия, налоговые доходы.

В трактовке федерализма имеются разнообразные подходы, начиная от правовых его аспектов и кончая финансовыми. В этой связи федерализм как многомерное явление целесообразно рассматривать как комплекс отношений между федерируемыми частями и центром, дифференцируемых по разным уровням взаимосвязей: правовых, политических, финансовых, экономических и т.п. Если федеративные отношения закреплены в общенациональном законодательстве, то в конечном счете на первое место выдвигаются взаимоотношения, базирующиеся на согласии, добровольности, содружестве, компромиссе в сфере политики.

Именно правовой аспект отношений федерализма доминирует в определении финансового и экономического его аспектов, поскольку¹ он определяет институциональные основы отношений между национальными экономическими агентами: организациями и предприятиями, домашними хозяйствами и государством. В качестве совокупности экономических и финансовых отношений федерализм реализуется при условии необходимого его обеспечения правовыми рамками в границах национальной федерации. Выделяя правовой аспект федерализма, его следует представить в качестве отношений между субъектами власти (субъектами взаимодействия) в контексте разграничения полномочий и предметов ведения в политической, социальной и экономической областях, зарегистрированных в добровольных договорах (соглашениях, взаимовыгодных условиях и т.п.).

Основой федерализма зачастую выступает торг между органами власти различных уров-

ней, в результате которого формируются определенные механизмы принуждения участников к неукоснительному соблюдению достигнутых договоренностей.

Предмет ведения означает круг законодательно закрепленных вопросов, которые определенные государственные органы правомочны решать. Неслучайно основой федерализма в любом комплексе отношений выступает разграничение полномочий и предметов ведения между органами власти различных уровней².

Для выделения того уровня отношений, который является объектом исследования, к категории “федерализм” добавляют определение: так получают широко употребляемые федерализм фискальный, экономический, налоговый, бюджетный и т.п. Такие сочетания отражают многоуровневость системы органов власти в национальных границах, в которой каждый из них предрасположен к определенной обособленности за счет распоряжения средствами в их распоряжении и реализации методов управления в границах обозначенного их круга полномочий.

Особенности бюджетной системы определяются спецификой встречных финансовых потоков по вертикали ее структурных уровней и на ее входе и выходе. Именно совокупность вертикальных и горизонтальных отношений по поводу обеспечения этих финансовых потоков обозначается термином “бюджетный федерализм” и опосредует сферу межбюджетных отношений.

В идеальном варианте модель федерализма должна основываться на децентрализованных отношениях, организованных на приоритетных принципах субсидиарности и самоуправления.

При этом симметричность данных отношений предусматривает равноправие совершенно одинаковых субъектов федерации в контексте их социально-экономического статуса и государственно-правовой природы и в отношениях с центральной властью. В такой системе федерализма отношения с государством должны быть основаны на взаимной ответственности сторон участников федеративных отношений как в отношении друг друга, так и в отношении избравшего их населения и на сотрудничестве органов власти, организованных по территориальному принципу.

Важнейшей теоретической и практической проблемой функционирования федерированных территориальных образований остается формирование эффективной модели федерализма и развитие механизмов ее интеграции в разные подсистемы межбюджетных отношений как по вертикали, так и по горизонтали. Эта проблема особенно актуальна для стран, не располагающих длительным опытом развития федеративных отношений, к которым относится и Российская Федерация³. Система федерализма в России начала формироваться по мере отхода от централизованной системы экономики и развития рыночных начал в структуре экономических отношений. При такой кардинальной реорганизации хозяйственной системы внедрение принципов федерализма обуславливало необходимость выбора оптимальной из ряда многочисленных вариантов реализации государством своих полномочий на федеральном и на субфедеральном уровне. Речь шла о выборе между конституционной, конституционно-договорной или договорной реализацией властных полномочий. При этом любая из упомянутых выше отличается специфическим сочетанием диалектически взаимосвязанных принципов: участия и автономии.

Автономность субъектов федерированного государства ограничивается их способностью/неспособностью разрабатывать собственные конституции при условии, что в их границах будут соблюдаться фундаментальные принципы, принятые конституцией на федеральном уровне. Как правило, федеральная конституция определяет компетенцию центрального органа власти, а все, что в нее не входит, интегрирует в компетенцию субфедеральных субъектов государства. Только таким образом воплощается некая идеологическая целостность системы федерированных субъектов.

Федерализм в качестве определяющего признака государственного устройства России был введен в официальное название российского государства и раскрывается в его определении (Конституции РФ, ст. 1). В новейшей Конституции

РФ существует отдельно гл. 3, которая названа "Федеративное устройство". Однако ввести в конституцию главу с федеративным названием государства еще не значит воплотить полностью его основополагающие принципы. Так, в США, известная как *alma mater* реального федерализма, нет ни одного раздела, ни даже упоминания о федерализме в Конституции. Тем не менее принципы федерализма именно в этой стране реализуются очень результативно⁴.

В федеральную компетенцию включаются, как минимум, полномочия по ведению международных отношений, национальной обороне, регламентации денежного оборота, таможенных правоотношений и телекоммуникационной сферы. Помимо данного минимума, федеральному центру вменяют дополнительно достаточно широкие полномочия. Что касается Российской Федерации, то в соответствии с ее Конституцией все субъекты Федерации имеют равное представительство в Совете Федерации, что неизменно вызывало критику в 2000-х гг. со стороны так называемых регионов-доноров (благополучных субъектов РФ, у которых бюджет был профицитен).

В соответствии с Конституцией РФ к признакам российского федерализма следует отнести следующие положения:

- 1) наличие государственного суверенитета (ст. 4 Конституции РФ) (что постоянно нарушается, как, например, в случае Татарстана и Чечни);
- 2) единство конституционной правовой системы (ст. 4) (что повсеместно нарушается);
- 3) единство системы государственной власти (ст. 5);
- 4) политическая асимметрия в отношении субъектов Федерации и равноправие их "во взаимоотношениях с органами государственной власти федерального центра" (ст. 5) (что касается политической асимметрии, то она имеет место быть, а вот вторая составляющая п. 4. нарушается постоянно и всесторонне);
- 5) разделение полномочий и предметов ведения между субъектами Федерации и федеральным центром (ст. 11, ст. 71-73);
- 6) участие субъектов Российской Федерации в механизме принятия решений федерального значения (ст. 106, ст. 125) (механизм реализации решений соблюдался, как правило, в форме "торга" между центром и регионами, а сам процесс их принятия часто нарушается);
- 7) самоопределение и равноправие народов Российской Федерации (ст. 5);
- 8) гарантированность полномочий органов местного самоуправления (до настоящего време-

ни стабильных гарантий реализаций прав местного самоуправления не существует)⁵.

Но не стоит переоценивать влияние даже самого гармоничного непротиворечивого конституционного (и законодательного) устройства общества на качество системы межбюджетных отношений и бюджетного федерализма в целом, на качество их развития, а также на экономический и социальный прогресс в стране. Даже при наличии совершенной Конституции в стране национальная практика организации бюджетной системы в России предопределена особенностями ее эволюции и трудно представить ее эффективное воспроизведение в рамках современной Российской Федерации.

При исследовании российского федерализма на современном этапе необходим не статический, а динамический подход к его формированию и функционированию, поскольку он находится еще на стадии формирования, по крайней мере, с точки зрения стандартов западных демократических государств. Из двух вышеописанных моделей возникновения федерализма (путем объединения или распада) российский федерализм, несомненно, тяготеет к дезинтеграционной модели⁶. Реальное функционирование федерализма в современной России затрудняют длительные исторические традиции унитарного государства, а также то, что современная конституционная модель российского федерализма стала результатом не столько сознательного исторического выбора народов, сколько вынужденного компромисса президентской власти и региональных элит в условиях острого политического кризиса 1993 г. Наиболее четко данный компромисс зафиксирован в статусе верхней палаты - Совета Федерации. Современные проекты его реформирования федерализма являются своеобразной реакцией на уступки, сделанные в предшествующий период. В свете динамической его модели центральное место приобретает вопрос о перспективных тенденциях российского федерализма - к централизму или децентрализму.

Диспропорции экономического, социального и политического развития регионов, выразившиеся в асимметричности российского федерализма, еще более увеличились с переходом от плановой к рыночной экономике, стали значимы в условиях острой борьбы за ресурсы и каналы политического влияния между региональными элитами и центром.

В последнее время все большее внимание уделяется поиску объективного критерия, который позволит научно обосновать - какой уровень и в какой мере должен финансировать те или иные расходы, определять источники их до-

ходов и, соответственно, уровень децентрализации в модели бюджетного федерализма.

Как правило, наиболее существенным дополнительным источником государственного бюджета является повышение доли государства в ВВП. Рост ВВП, как показывает история развития большинства стран мира, не является достаточным доходным источником для выполнения государством все возрастающих функций.

Однако увеличение доли государства в ВВП страны, особенно с развивающейся экономикой, идет вразрез с регулирующей функцией. Тем более, что потребности в общественных благах в любой стране безграничны, а ВВП ограничено, при этом существенную долю в нем занимает производство индивидуальных благ. Таким образом, в любой модели бюджетного федерализма, включая российскую, необходимо вначале определить возможный объем доходных источников в стране, а уже затем оптимизировать расходную часть бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Один из важнейших элементов системы децентрализации государственной власти по вертикали связан с определением того, "что следует делить" между бюджетами разного уровня и в какой последовательности.

В вопросе "что делить" ключевыми для формирования федеративных отношений в бюджетной системе являются, по меньшей мере, три задачи: разделение доходов, разграничение расходов и полномочий по расходам и доходам.

Что касается очередности, то в приведенном выше определении упор делается на первичности доходной части бюджетной системы и лишь из определенного уровня доходов составляется расходная смета. Однако существуют модели бюджетного федерализма по типу российской, в которых децентрализация бюджетной системы происходит "сверху", и в этом случае логичнее разделить расходы и расходные полномочия и на их основании распределить и перераспределить доходные источники. Все уровни бюджетной системы в целом взаимосвязаны, поэтому необходимо рассматривать проблемы бюджетного федерализма применительно к консолидированным доходам и расходам. И хотя роль государства в целом определяется потребностью экономических агентов в общественных благах и услугах, она не может быть полностью сведена к их производству предложению. В классической теории общественного сектора выделяются как минимум, еще две основные функции: экономического регулирования (налоги, займы и т.д.) и частичного выравнивания.

Если рассматривать консолидированный бюджет только с точки зрения производства об-

ественных благ, то в этом случае сначала необходимо определить, какие блага и в каком количестве необходимо произвести, а потом сбалансировать (или нет) уровень их расходов с требуемыми источниками для их выполнения. Другими словами, в любой модели бюджетного федерализма, включая российскую, необходимо вначале определить возможный объем доходных источников в стране, а уже затем оптимизировать расходную часть бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Что касается расходной нагрузки, то ее распределение между бюджетами разных уровней должно играть исходную роль в построении системы федеративных бюджетных отношений. Только после того как распределена ответственность за расходы и стал известен их общий объем на каждом уровне власти, следует приступить к решению вопросов о закреплении и перераспределении доходов между этими уровнями. При этом следует дифференцировать два понятия – “децентрализация расходов” и “разделение расходных полномочий”, которые не идентичны. Наиболее спорным является вопрос именно о расходных полномочиях того или иного уровня, т.е. возможности предоставлять/не предоставлять то или иное количество или даже виды общественных благ. Следует выделить две противоположные точки зрения. Одна из них поддерживает принцип максимально приемлемой децентрализации по предоставлению услуг населению между бюджетами различных уровней. В этом случае считается аксиомой, что наибольшей эффективности в осуществлении той или иной расходной функции можно добиться, если она будет закреплена за низшим из тех уровней власти, которые могут ее выполнить надлежащим образом в соответствии с теоремой У. Оутса⁷. При ее доказательстве во внимание принимаются следующие предпосылки:

- чем меньше территориальная единица, тем более однородны в среднем предпочтения людей, живущих на этой территории. Местные власти могут предложить населению общественные блага, в большей степени соответствующие их предпочтениям;
- в маленькой общине люди могут эффективнее повлиять на предоставление общественных благ в соответствии с их потребностями;
- некоторые затруднения вызывает определение того, каков наилучший способ предоставления конкретного общественного блага и суще-

ствует ли он вообще. Наличие у региональных и местных органов власти права самостоятельно выработать политику позволяет проверить разные подходы и сравнить результаты;

- информация о локальных потребностях в общественных благах более доступна местным органам власти, затраты на ее получение ниже.

Другая точка зрения доказывает приоритетность централизации. Главные преимущества – эффект масштаба, когда средние затраты на оказание услуг сокращаются с расширением объема услуг. Также централизация исключает дублирование общественных благ и услуг в пределах страны. Кроме того, децентрализация расходных полномочий не учитывает обусловленные ими внешние эффекты (как положительные, так и отрицательные), что часто приводит к перепроизводству общественных благ в одной территориальной единице и недопроизводству в другой, а следовательно, к неэффективному распределению ресурсов. Тем более, что иногда производители общественных благ локального уровня могут предумышленно создавать условия, улучшающие положение данного локального сообщества за счет ухудшения положения других сообществ.

Однако независимо от того, какое из двух направлений реализует та или иная страна, практический опыт свидетельствует, что закрепление расходных функций и распределение обязанностей по оказанию услуг целесообразно осуществлять в соответствии с “зоной их использования”.

¹ *Khaleghian P.* Decentralization and public services the case of immunization. Washington, D.C., 2003.

² *Ронжина И.А.* Механизм финансовой стабилизации национальных бюджетных систем // Вопросы экономики и права. 2012. □ 10. С. 116-121.

³ *Салагаева Е.А.* Механизм вертикального бюджетного выравнивания в Российской Федерации в условиях финансового кризиса: дис. ... канд. экон. наук. М., 2009.

⁴ *Break.* Inter-government Fiscal Relations in the United States: The Brookings Institute. 1967.

⁵ *Пилипенко О.И.* Механизм финансовой стабильности в системе факторов устойчивости российской экономики // Вопросы экономики и права. 2012. □ 11. С. 66-76.

⁶ *Морозова Е.А.* Формирование механизма государственно-частного партнерства в сфере оказания общественных услуг // Экономические науки. 2011. □ 11. С. 132-137.

⁷ *Musgrave R.A., and Musgrave P.B.* Public Finance in Theory and Practice. N.Y., 2004.

Поступила в редакцию 02.09.2013 г.