



На правах рукописи

ЛЬЯНОВА АСЕТ СУЛЕЙМАНОВНА

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ФАКТОР
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЧЕНСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ)

Специальность: 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии»

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата политических наук

Москва - 2005

Диссертация выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель - доктор политических наук, профессор кафедры
Столяров Михаил Венедиктович

Официальные оппоненты: доктор политических наук
Мириханов Назиф Музагиданович

кандидат юридических наук
Бородай Ольга Евгеньевна

Ведущая организация - **Российский Университет Дружбы Народов**

Защита состоится «26» мая 2005 года в 14.00 на заседании диссертационного совета Д 502.006.14 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, д. 84, 1 учебный корпус, аудитория 3302.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1 учебный корпус).

Автореферат разослан «25» апреля 2005 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук



Пистрякова С.А.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы

Исторический опыт формирования бюджетных взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами в различных странах, в том числе в странах с развитой рыночной экономикой, свидетельствует о том, что, несмотря на разнообразие бюджетных моделей, все они формировались под влиянием поиска оптимального взаимодействия между бюджетами разного уровня, которое обеспечивало бы финансовую самостоятельность каждого субъекта власти в едином государстве. В России этот процесс начался одновременно со становлением демократического государства и является одним из ключевых факторов экономического и политического развития страны.

В организации бюджетных отношений России за последнее десятилетие произошли существенные изменения: выделены три уровня в составе бюджетной системы Российской Федерации; сама она строится на совершенно иных, чем в советское время, принципах; проведена первая системная реформа межбюджетных отношений; продолжается процесс разграничения бюджетных полномочий между органами власти разного уровня. Все это позволяет утверждать, что взаимоотношения между звеньями бюджетной системы Российской Федерации уже переведены в качественно иной, более рациональный режим функционирования. Одним из субъектов Российской Федерации является Чеченская Республика, которая долгое время не была включена в процессы развития федеративных отношений в нашем государстве. Лишь на протяжении последних двух - трех лет мы можем наблюдать процессы постепенного возвращения к мирной жизни и нормальному функционированию Чеченской Республики: в 2003 году была принята Конституция республики, всенародным голосованием был выбран Президент республики, был принят собственный бюджет республики и т.п. Все это позволило Чеченской Республике влиться в процессы федерализации.

Однако, осуществленных преобразований недостаточно для выравнивания социально-экономического развития Чеченской Республики. Важной составляющей в этом процессе являются бюджетные взаимоотношения федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Чеченской Республики, которые необходимо строить в соответствии с принципами

бюджетного федерализма. Становление современного механизма межбюджетного взаимодействия Центра и Чеченской Республики еще далеко не завершено. До сих пор подвергаются обоснованной критике практически все основные его элементы: нормативно - правовая база; принципы построения; действующий механизм разграничения расходных полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики, а соответственно - и расходов между федеральным бюджетом и бюджетом Чеченской Республики; состав и структура доходов бюджета Чеченской Республики; способы бюджетного выравнивания и др.

Несовершенство межбюджетных отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Чеченской Республики обуславливает необходимость их дальнейших преобразований, что связано также с необходимостью более полной реализации Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года и совершенствованием федеративных отношений в России.

Актуальность исследования подтверждается огромным общественно-политическим интересом к проблемам становления Чеченской Республики на новом этапе ее развития и настоятельной необходимостью срочно решать проблемы социально-экономического развития одного из субъектов Российской Федерации.

Степень изученности проблемы

Исследованием проблем бюджетного федерализма и межбюджетных отношений занимаются многие российские и зарубежные ученые и специалисты-практики. Можно говорить даже о формировании нескольких научных школ в этой сфере. Общим вопросам федеративных отношений и региональной политики в России, анализу бюджетных взаимоотношений посвящали свои исследования ведущие политологи, философы, правоведы и экономисты: Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Валентей С.Д., Калинина К.В., Карапетян Л.М., Крохина Ю.А., Лексин В.Н., Мащнев А.А., Мухаметшин Ф.Х., Смирнягин Л.В., Столяров М.В., Умнова И.А., Швецов А.Н. и др.¹. Из зарубежных исследователей данной проблемы можно

¹ Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. - М.: Славянский диалог, 2000. — 656 с; Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений. - М: Издательство РАГС, 2004; Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. - М.: ИЭ РАН, 1998. — 132 с; Калинина К.В. Национальный вопрос в России // Вопросы национальных и

выделить работы Аткинса А., Блохлигера Х.-Й., Валлих К., Масгрейва Р., Рефьюза Р., Стиглица Дж.

Российскими исследователями, работающими в области федеративных и межбюджетных отношений, систематически изучаются проблемы бюджетного федерализма в самых разных ее проявлениях. Ими обобщается отечественный и зарубежный опыт управления финансами в условиях федеративного государства, совершенствования системы управления ресурсам в условиях переходной экономики, даются практические рекомендации по разграничению предметов ведения и полномочий и преодоления коллизионных ситуаций.

На всех этапах государственного федеративного развития тема бюджетных отношений между органами публичной власти привлекала внимание специалистов и ученых, стремившихся найти оптимальную формулу бюджетного федерализма. В последнее время проблема межбюджетных отношений из практической области перешла также в сферу законодательства, в связи с развренувшейся в стране правовой реформой. Эта тема, как социально-значимая область в процессе развития федерализма в России получила широкое освещение в работах Р.Г.

федеративных отношений. Вып.И М., 1997. с. 33.; Карапетян Л.К. К вопросу о «моделях» федерализма // Государство и право, 1996, №12, с. 58-63. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. / Под ред. Химичевой Н.И. - М.: НОРМА, 2002. — 455 с; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Бюджет и межбюджетные отношения: Системная модернизация российской модели бюджетного федерализма. Концепция и рекомендации. М.: ГУ ВШЭ, 1999; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. - М.: Эдиториал УРСС, 1997; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: социально - экономическая ситуация, право, статистика (в 5 томах, 12 книгах). - М.: Эдиториал УРСС, 2001; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Новые проблемы российских городов. Муниципализация социальных объектов: правовые и финансовые решения. - М.: Эдиториал УРСС, 1999; Мацнев А.А. Этнополитические конфликты: природа, типология и пути и пути урегулирования. // Вопросы национальных и федеративных отношений. Вып. И. М., 1997. с. 118.; Мухаметшин Ф.Х. Федеративные отношения как фактор социально-политического развития республики - субъекта Федерации: Дисс. Исследование на соискание ученой степени доктора политических наук.; Смирнягин Л.В. Статья 72 Конституции РФ: проверка ветвей власти на государственную зрелость. // Российские вести. 1995. 15 ноября; Столяров М.В. Компетенция власти: Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования: Учебное пособие. - М.: Издательство РАГС, 2005. — 326 с; Умнова И.А. Современная российская модель разделения власти между Федерацией и ее субъектами (актуальные правовые проблемы). М., 1996 с.4-5, с. 14.

Абдулатипова, Е.М.Бухвальда, В. П. Горегляда, Г. Ковалевой, В.Н. Лысенко, И.Д. Мацкуляка, Э.В. Пешинной, М.В. Столярова.¹

Известно, что проходящая в стране реформа межбюджетных отношений и разграничение предметов ведения и полномочий в этой сфере предполагают не только исследование возникающих проблем, но и подготовку специалистов к работе в рыночных условиях. Это особенно актуально сегодня для Чеченской Республики. Значительный вклад в научную разработку темы, особенно востребованной с началом нового десятилетия, а также в ее продвижение в рамках учебного процесса среди финансовых работников Российской Федерации внесли Быстряков А.Я., А.М. Емельянов, А.Г. Куликов, В.Д. Мехряков, Б.Е. Пеньков, И.В. Подпорина, Е.В. Пономаренко, А.Т. Спицын, А.В., А.А. Синягов, И.Ф.Суслов, Р.А.Чванов, исследовавшие закономерности рыночных преобразований и предложившие к концу 1990-х годов целое научное направление, базирующееся на совокупности финансовых, налоговых, кредитных отношений в области российской экономики и финансов в новых исторических условиях России.

¹ Абдулатипов Р.Г. Поиск перспектив российского федерализма. // Федерализм № 4. 2001. - С 17; Бухвальд Е. М., Игудин А.Г.. Межбюджетные отношения: текущее состояние и основные тенденции развития // Федерализм, №2, -М, 2002. - С. 143-152. Горегляд В. Финансовые проблемы региональной политики в России // Федерализм 2002/3. - С. 6; Горегляд В. Формирование современной модели бюджетного федерализма в России: вопросы методологии // Федерализм, 2002 / . - С. 64-65. Ковалева Г.А., Каспэ С.И. Российская Федерация: строительство без проекта. ПОЛИС № 5/2000; Лысенко В.Н. Взаимодействие власти и бизнеса в регионах: российская версия // Федерализм, №4, - М, 2002г. - С. 71-86. Пешина Э.В. Стратегия преобразований и регулирование межбюджетных отношений в России. Федерализм - 4/2001. - С 117; Столяров М.В. Федерализм и державность: российский вариант. - М. Славянский диалог. 2001;

² Бюджетный федерализм: современное развитие и методы реализации; Система межбюджетных фондов; назначение, источник и механизм формирования, эффективность использования средств; Эффективность и оптимизация налоговых отношений; Налоговая реформа: содержание, этапы и перспективы реализации; Денежный и кредитный рынок: содержание и формы развития; Принципы и методы анализа инвестиционных См. подробнее: Финансы, налоги и кредит // Учебник под общей редакцией Емельянова А.М., Мацкуляка И.Д., Пенькова Б.Е. -М. 2002 и Государственные и муниципальные финансы // Учебник под общей редакцией И.Д. Мацкуляка // Муниципальные финансы. - С. 178. В учебнике предложена комплексная, научно-обоснованная методология в рамках тем, на которых базируется данное исследование: Государственные финансы: содержание и роль в рыночной экономике; Бюджетная система: структура, пути укрепления доходной базы и рационализация

Преодоление застойных явлений в экономике, сдерживание роста безработицы и инфляции, ослабление социальной напряженности и тенденций дезинтеграции экономического пространства, проблемы функционирования внебюджетных фондов и их недостаточная эффективность в решении проблем регионов – все это обуславливает необходимость принятия неотложных мер на государственном уровне. Реформа межбюджетных отношений должна сопровождаться не только изменениями и дополнениями в Бюджетном и Налоговом кодексах страны, но и значительной коррекцией всей массы федерального финансово-бюджетного законодательства. Именно об этом пишут в своих работах А.Г. Гранберг, И.Л. Григорянц, В.А. Кирпичников, Н.И. Маркова, Г.А.Салчак, А.Ф. Самохвалов, А.Б. Чебанова, М. Шестаков, А. Шеховцев, О. Юнь и др.¹

Особую роль в осуществлении финансово-бюджетных реформ и бюджетного федерализма играет **инвестиционная политика**, влияющая на доходы и покупательную способность населения. Состояние и перспективы инвестиционной стратегии России в отношении регионов, инвестиционный климат, сложившийся на территориях, индикаторы инвестиционных рисков, физические объемы инвестиций рассмотрены в публикациях Е. Ананькиной, Е.С. Бернштама, А.В. Кузнецова, О. В.

расходов; Бюджетное устройство и бюджетный процесс; Регулирование бюджетов; Территориальные бюджеты. Укрепление финансовой базы развития регионов; проектов и др.

¹ Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. - М. ГУ ВШЭ, 2000, - С. 271—272. Григорянц И.Л. К вопросу о развитии федерализма в России // Серия «Федерализм», Москва, 2002г. - С. 186-192; Маркова Н. Экономическое положение регионов России в условиях выхода на траекторию экономического роста // Федерализм, № 3, 2002 г. - С. 37-52; Салчак Г.А. Методика распределения финансовой помощи регионам РФ: достоинства, недостатки, пути совершенствования // К вопросу о развитии федерализма в России //серия «ФЕДЕРАЛИЗМ», Москва, 2002г., - С. 196-Кирпичников В.А., Самохвалов А.Ф. О новых подходах к разработке, утверждению и реализации региональных программ // Федерализм № 4, 2000 г. - С. 193 -200; Чебанова А.Б. Финансовая помощь бюджетам других уровней. // Федерализм № 4, 2001. - С. 141 -154; Шестаков М., Шеховцев А. Федеральные округа России: социально-экономическое развитие в 1996-1999 гг. Вопросы экономики. 2001. № 10. С. 53.Юнь О. Экономические исследования Института итоги и перспективы. Материалы «Круглых столов», М.: Институт экономики РАН, 2000. - С. 359.

Кузнецовой, В.Н. Лексина, В.М. Рябцева, А.А. Федотова, Г. И. Чудилина, А.Н. Швецова.¹

Большой интерес представляют диссертационные работы Бетина О.В., Бородай О.Е., Горегляда В.П., Васюниной М.Л., Дорониной Т.В., Замятиной Н.В., Пупенко Д.П., Сильченко В.В., Христенко В.Б., Ширяева В.П., посвященные проблемам бюджетного федерализма и межбюджетных отношений в России.²

Эти исследования посвящены отдельным вопросам межбюджетных отношений, формированию региональных и местных бюджетов, организации бюджетного процесса в условиях бюджетного федерализма. Комплексных работ по исследованию принципов бюджетного федерализма, теоретических и практических проблем построения системы взаимоотношений Российской Федерации и конкретного субъекта Российской Федерации, а тем более - на примере Чеченской Республики, пока нет.

Необходимость установления взаимовыгодных и эффективных отношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой в условиях становления бюджетного федерализма обусловили выбор темы, цели и задач исследования.

Объектом исследования выступают бюджетные взаимоотношения (политические, правовые, экономические) Российской Федерации и Чеченской Республики.

¹ Ананькина Е., Кузнецов А.В. Влияние отраслевых рисков на кредитоспособность российских предприятий черной металлургии // Кредит Киз. 2000, №8. - С. 8-16; Бернштам Е.С., Кузнецов А. В. Инвестиции в региональную экономику: сравнительный анализ субъектов РФ // Федерализм, №4, Москва, 2002г. - С. 123-154; Кузнецов А. В. Привлекательность России для германских прямых инвестиций // Вестник Рабочего центра экономических реформ 1998, №82. - С. 23—29; Кузнецова О.В. Инвестиционная привлекательность российских регионов // Российский региональный бюллетень, 1999, №24 - С. 22-24; Кузнецова О. В. Особенности и проблемы региональной политики в России. - М. 2001; Лексин В.Н. Швецов А. Н. Общероссийские реформы и территориальное развитие //Российский экономический журнал, 2000, №8. - С. 23 -35; Рябцев В.М. , Чудилин Г.И. Многомерная непараметрическая оценка инвестиционного климата в регионах //Федерализм, № 1, 2002. - С. 47 - 60; Федотов А. А. Инвестиции и динамика экономического роста в федеральных округах Федерализм, №3, Москва, 2002г. - С. 211-224;

² Диссертационные работы названных авторов перечислены в списке литературы

Предметом исследования являются принципы и механизм реализации бюджетного федерализма в совершенствовании федеративных отношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой.

Цель диссертации состоит в нахождении и формулировании эффективно функционирующей модели федеративных отношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой на принципах бюджетного федерализма; выявлении недостатков, существующих ныне во взаимоотношениях между федеральным бюджетом и бюджетом Чеченской Республики; и обосновании комплекса мер по повышению уровня социально-экономического развития Чеченской Республики в интересах более полной реализации принципов федерализма в государственном устройстве России.

Данная цель предполагает постановку и решение следующих задач:

- исследовать сущность бюджетного федерализма, определить его принципы и возможные модели реализации;
- сформулировать условия построения федеративных отношений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республикой на принципах бюджетного федерализма;
- оценить обоснованность и эффективность существующей практики бюджетных взаимоотношений Российской Федерации и Чеченской Республики;
- проанализировать состояние нормативно-правовой базы межбюджетных отношений и дать рекомендации по ее совершенствованию;
- разработать предложения по оптимизации механизма разграничения доходов и расходов между федеральным бюджетом и бюджетом Чеченской Республики и совершенствованию их межбюджетных отношений;
- обосновать комплекс мероприятий для выравнивания уровня социально-экономического развития Чеченской Республики и повышения уровня и качества жизни населения республики.

Указанные задачи исследования обусловили основные положения диссертации, выносимые на защиту:

- Бюджетный федерализм реализуется через единую социально-экономическую и бюджетно-финансовую политику государства. Такая организация бюджетных отношений позволяет в условиях

самостоятельности каждого бюджета органично сочетать финансовые интересы федерации с интересами нижестоящих уровней публичной власти. Вместе с тем проблема бюджетного федерализма, это не столько и не только проблема взаимодействия бюджетов различных уровней, но, прежде всего, проблема выполнения государством его обязательств перед гражданами, посредством рационального движения финансовых потоков.

- Чеченская Республика была лишена возможности развиваться в одних и тех же условиях с другими субъектами Российской Федерации по пути построения федерализма, поэтому на переходный период необходим Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики, а на его основе - Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Чеченской Республики о бюджетных взаимоотношениях между Российской Федерацией и Чеченской Республикой, что будет являться достойным инструментом для восстановления экономики республики.
- Эффективность региональной политики государства определяется наличием и взаимодействием ее четырех основных компонентов: теории и методологии, правовой базы, государственных институтов и финансовых ресурсов. Значимость последней компоненты особенно велика, поскольку даже при наличии самой прогрессивной методологии, сильных институтов и тщательно подготовленного законодательства, действенность региональной политики может быть минимальной, если отсутствуют необходимые материальные и финансовые ресурсы для ее реализации. Для решения проблем, вытекающих из региональной асимметрии в России, эффективная консолидация финансовых ресурсов возможна лишь при реализации принципов бюджетного федерализма.
- В настоящий момент созрела необходимость разработки комплексного стратегического плана (концепции) восстановления и развития экономической и социальной сфер Чеченской Республики, который позволит скоординировать усилия всех заинтересованных сторон для наиболее полного использования

имеющихся материальных, природных и человеческих ресурсов Чеченской Республики.

- Эффективное формирование и расходование финансовых ресурсов региональной политики в отношении Чеченской Республики возможно только при условиях внедрения жестких принципов "прозрачности" за расходованием финансовых ресурсов региональной политики в отношении Чеченской Республики, с четкой ответственностью федерального Центра за выполнение обязательств по оказанию финансовой поддержки, а региона - за их целевое использование, а также совершенствования законодательной базы в области финансово-бюджетных взаимоотношений федерального Центра и Чеченской Республики.
- Бюджетная политика должна быть направлена на обеспечение эффективного, целевого использования и экономии бюджетных средств, концентрацию бюджетных ресурсов на решении ключевых задач социально - экономического развития Чеченской Республики при сокращении неэффективных расходов, что позволит повысить уровень бюджетного самообеспечения, приведет к укреплению финансового положения республики. Важнейшими приоритетами бюджетной политики должны являться: борьба с бедностью, повышение уровня жизни населения, создание эффективной системы управления государственными финансами, способствующей экономическому росту и формированию бездефицитного бюджета.

Хронологические рамки исследования

Исследованный материал, включенный в диссертацию, ограничен периодом 2000-2004 гг., так как в условиях активных военных действий, проводившихся на территории Чеченской Республики до начала этого периода, выявить практические примеры бюджетных взаимоотношений Российской Федерации и Чеченской Республики не представляется возможным.

Методологические и теоретические основы исследования

В диссертации были применены системный анализ и синтез теоретического и практического материала, индуктивные и дедуктивные методы. Анализ статистических данных проведен с помощью методов группировки, выборки, сравнения и обобщения.

Теоретическую основу диссертации составили исследования ведущих отечественных и зарубежных ученых и исследователей в области

бюджетной системы страны, межбюджетных отношений и бюджетного федерализма, а также аналитические наработки практиков. Для анализа в работе использованы законодательные акты Российской Федерации, указы, распоряжения и послания Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, законодательные и нормативные акты по бюджету, бюджетному устройству и бюджетному процессу Российской Федерации и Чеченской Республики, инструкции и методические рекомендации Министерства финансов РФ, а также материалы научных конференций и периодических изданий.

Информационно-статистической базой исследования явились материалы Министерства финансов РФ, Федерального агентства государственной статистики, органов исполнительной власти Чеченской Республики.

Научная новизна проведенного исследования состоит в следующем:

- на основе обобщения различных теоретических взглядов отечественных и зарубежных специалистов уточнено содержание межбюджетных отношений Российской Федерации и Чеченской Республики, определившее его как такую организацию бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности каждого бюджета предоставлять на территории всей страны ее жителям равный и гарантированный государством перечень общественных услуг (безопасность, социальная защита, образование и т.п.), органично сочетая фискальные интересы федерации с интересами ее субъектов; .
- обоснована необходимость законодательного закрепления принципов разграничения расходов и доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации. Выявлена актуальность для Чеченской Республики принципа адекватности бюджетных расходов полномочиям, закрепленным за соответствующими уровнями власти, и принципа соразмерности (соответствия) финансовых ресурсов расходным полномочиям соответствующих уровней бюджетной системы;
- разработаны предложения по созданию механизма эффективного разграничения бюджетных полномочий, а на его основе - доходов и расходов между федеральным бюджетом и бюджетом Чеченской Республики в целях совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации;

- на основе сопоставления различных методов разграничения доходов между бюджетами разного уровня показана сравнительная эффективность этих методов и доказана необходимость более активного использования в рамках федеративного государства метода местных надбавок к федеральным (региональным) доходам;
- исследован зарубежный опыт межбюджетных отношений в федеративных государствах и даны рекомендации по его использованию в российской практике;
- рассмотрены и аргументированы предложения по доработке проекта Договора о разграничении полномочий и предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской республики в части бюджетных взаимоотношений;
- обоснован комплекс мероприятий по выравниванию уровня социально-экономического развития и повышению уровня жизни населения Чеченской Республики.

Практическая значимость работы заключается в том, что рекомендации по оптимизации разграничения доходов и расходов между федеральным бюджетом и республиканским бюджетом Чеченской Республики, будут способствовать повышению степени самостоятельности бюджета Чеченской Республики, совершенствованию форм и методов финансовой поддержки Чеченской Республики, предназначенных для широкого использования органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики для политической стабилизации ситуации.

Кроме того, проведенное исследование позволило выработать рекомендации по:

- укреплению доходной базы бюджета Чеченской Республики за счет комплексного использования существующих в мировой и отечественной практике методов разграничения доходов между бюджетами разных уровней;
- повышению эффективности межбюджетного перераспределения средств через созданные на федеральном уровне фонды бюджетного регулирования, в том числе за счет четкого определения целевой направленности фондов, использования инвестиционных форм финансовой помощи и др.

Апробация и внедрение результатов исследования

Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской Академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Выводы и основные положения проведенного исследования изложены в опубликованных 3 работах общим авторским объемом 3,2 п.л.

Основные результаты исследования были представлены на обсуждение в рамках научно-практических конференций «Финансовая политика Российского государства: противоречия и пути решения» - Ростов-на-Дону, РГЭУ, 2002; «Развитие финансово-кредитных отношений в территориальных образованиях Российской Федерации» - Ростов-на-Дону, РГЭУ, 2003; «Бюджетная реформа и проблемы совершенствования бюджетного законодательства РФ» - Москва, Финансовая академия при Правительстве РФ, 2004.

Материалы диссертации могут быть использованы в процессе преподавания ряда учебных дисциплин в Российской Академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Структура диссертации

Диссертация состоит из введения, двух глав, каждая из которых содержит по три параграфа, заключения, списка использованной литературы.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, его методологическая база, характеризуется степень разработанности проблемы в научной и практической литературе, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость, обоснованность и достоверность полученных результатов, указываются сведения об апробации и внедрении результатов проведенного исследования.

Первая глава «Бюджетный федерализм в федеративных государствах, его особенности» посвящается анализу концептуальных положений бюджетного федерализма и освещению его роли в развитии федеративных отношений в государстве. Исследование показало, что в условиях строительства бюджетной системы государства, в которой каждый бюджет должен быть самостоятельным и автономным, основой

построения должен быть бюджетный федерализм, который является, по мнению большинства исследователей и практиков, важнейшим аспектом федерализма в целом.

В параграфе 1.1 «Бюджетный федерализм как фактор федеративного развития: сущность и принципы реализации» рассматриваются формы обеспечения баланса интересов - федеративных, региональных и местных. Нахождение такого баланса обеспечит укрепление федеративной государственности.

В Российской Федерации следует выстраивать такую систему взаимоотношений и распределения полномочий, которая давала бы возможность и для саморазвития каждого региона, наиболее полного использования внутреннего, необычайно разнообразного потенциала Федерации и одновременно - для укрепления ее целостности и единства¹.

Бюджетный федерализм характеризует различные аспекты финансовой децентрализации и финансовой самостоятельности территориальных образований. В основе их, как правило, лежат общие для государств с федеративным устройством правила и порядок бюджетно-налоговых взаимоотношений между уровнями власти и управления.

Федерализм, влияя на бюджетную систему страны, предопределяет принципы ее построения:

- равенство (что не означает тождество) бюджетных прав субъектов федерации;
- разграничение бюджетных полномочий между органами власти разного уровня в соответствии с возложенными на них задачами и функциями;
- разграничение, бюджетных расходов и доходов между звеньями бюджетной системы в соответствии с бюджетными полномочиями органов власти разного уровня;
- прозрачность межбюджетных отношений.

Принцип равенства бюджетных прав субъектов федерации означает установление государством (в лице его федеральных органов) единых и обязательных для всех субъектов федерации норм и правил, определяющих компетенцию региональных органов государственной власти в области регулирования бюджетных отношений и осуществления бюджетного процесса.

¹ Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. - М.: Славянский диалог, 2000, стр. 278.

Принцип разграничения бюджетных полномочий между органами власти разного уровня означает разграничение предметов ведения, прав и обязанностей в области бюджетных отношений между органами государственной власти федерации, органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления.

Принцип разграничения расходов и доходов между звеньями бюджетной системы означает закрепление на долговременной основе расходов (в соответствии с возложенными на органы власти и управления полномочиями), соответствующих видов доходов (полностью или частично) за органами государственной власти федерации, органами государственной власти субъектов федерации, органами местного самоуправления.

Прозрачность межбюджетных отношений означает установление такой системы распределения и перераспределения бюджетных средств, которая была бы ясной и понятной для всех субъектов федерации, строилась бы на принципах справедливости и предоставляла бы всем территориям равные возможности для выравнивания своей бюджетной обеспеченности.

К организационно-политическим инструментам регулирования федеративных отношений следует отнести равноправие субъектов, законодательное разграничение прав и ответственности между федеральным и региональным уровнями, сочетание централизма и децентрализации в управлении, активное участие субъектов в формировании бюджетной политики и т.д. К финансово-экономическим - самостоятельность бюджетов, экономическую самодостаточность регионов, сбалансированность доходных полномочий и расходной ответственности, вертикальное и горизонтальное выравнивание.

В контексте проблем бюджетного федерализма наиболее значимой является проблема децентрализации властных полномочий по уровням государственно-территориального устройства государства.

Децентрализация государственно-территориального устройства есть форма обособления или разграничения предметов ведения, полномочий и ресурсов в соответствии с конституционно-правовым статусом отдельных частей государства. Рассматриваемая форма децентрализации существует во всех типах государств вне зависимости от того, называют ли они себя федерацией или унитарными государствами. В то же время существенно различается степень этой децентрализации, - от рассредоточения частных

функций «центра» между полностью подчиняющимися ему территориальными органами до конституционного или договорного разграничения функций государственного управления между федерацией и ее субъектами.

Децентрализация в рассматриваемой сфере может быть дополнительно усложнена по двум основаниям. Во-первых, могут быть в разной степени рассредоточены полномочия по владению, распоряжению и пользованию одной и той же собственностью (например, федеральными землями). Во-вторых, в процессе ресурсопользования могут образовываться вторичные, третичные и т.п. ресурсные потоки, направление которых также регулируется децентрализованно.

При формировании финансовых потоков, регулируемых механизмами бюджетного федерализма, наибольшее значение имеет децентрализация исполнения социальных обязательств центральной власти. Социальные обязательства государства можно определить как конституционно или законодательно зафиксированную совокупность социальных благ (услуг, льгот, субсидий и т.п.), которые государство, и только оно, обязуется сделать доступными для своих граждан, при этом гарантируя бесплатность некоторых благ для определенной части граждан (т.е. предоставление благ за счет общественных, чаще всего бюджетных, ресурсов). Отсюда следует: все, что делают в социальной сфере федеральные министерства, ведомства и службы, региональные администрации и правительства, муниципальные администрации, а также разноуровневой подчиненности организации, учреждения и предприятия, менее всего является социальной самодеятельностью или благотворительностью. Это - децентрализованное исполнение социальных обязательств «центра», выполняется то, что находится в компетенции центральной власти.

Исследование бюджетного федерализма в параграфе 1.2 «Российская модель бюджетного федерализма: становление, опыт, проблемы» позволяет дать объективную оценку его становления и развития в России.

Основы реализации бюджетного федерализма в демократической России начали закладываться в 90-е годы XX века. Построение бюджетной системы России на принципах бюджетного федерализма представляет собой довольно длительный и сложный процесс.

Бюджетная система России, в которой оформились три самостоятельных звена - федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и

местные бюджеты радикально изменилась. Однако, нынешняя практика функционирования территориальных бюджетов свидетельствует о том, что в бюджетной сфере многие процессы продолжают протекать так же, как они осуществлялись и в унитарном государстве, каким был Советский Союз.

Принципы новой бюджетной системы Российской Федерации, заложенные в Бюджетном кодексе РФ, фактически основываются на модели бюджетного устройства федеративных государств. Специфика российской модели бюджетного федерализма определяется рядом обстоятельств. Во-первых, это огромная исходная дифференциация регионов по географическим, природным, политико-административным, экономическим и социальным характеристикам и, во-вторых, - ярко выраженная ориентация на фискальную модель бюджетного федерализма.

В Законе РСФСР от 10.10.1991 г. №1743 - I «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (ст.3) были сформулированы следующие принципы бюджетной системы РФ: единства, полноты, реальности, гласности, самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему РСФСР. Таким образом, содержание принципа единства, по сути, было сведено к обеспечению единого правового пространства.

Дальнейшее развитие бюджетной теории и практики по сути сконцентрировалось на разработке процессуальных основ реализации бюджетной самостоятельности территорий.

В частности, Законом РФ от 15.04.1993 г. № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления»

В Бюджетном кодексе РФ содержание принципа самостоятельности бюджетов (в прямом изложении) существенных изменений не претерпело.

Следует отметить, что правовые нормы, заложенные в Бюджетном кодексе РФ в статьях 28 и 31, препятствуют реальной (а не декларируемой) самостоятельности. Поэтому с такой трактовкой принципа самостоятельности нельзя согласиться, так как никакой реальной финансовой самостоятельности она не предоставляет.

Оценка норм бюджетного права позволяет заключить, что представление принципов бюджетной системы РФ с полноценной ориентацией на федеративную форму государственного устройства не достигнуто. Без соответствующего механизма реализации любой принцип перестает «работать», лишается возможности быть реализованным.

Анализ уже пройденного Россией короткого отрезка пути в области бюджетных преобразований позволяет утверждать, что:

- избранное в середине 1990-х гг. направление реформирования бюджетной системы страны на принципах бюджетного федерализма было выбрано правильно;
- некоторые негативные последствия и противоречия, дающие о себе знать в ходе развития бюджетной системы РФ, связаны не с ошибками в выборе самой модели бюджетного федерализма, а с половинчатыми, непоследовательными мерами по ее реализации;
- необходимо искоренить порочную практику осуществления бюджетных преобразований, когда ежегодно из крайности в крайность меняются подходы и направления развития бюджетной системы страны;
- нельзя игнорировать накопленный отечественный опыт строительства бюджетной системы страны, когда под видом новаций предлагаются подходы к построению бюджетной системы, не обусловленные ни историческими традициями, ни особенностями государственного устройства России.

Проведенное исследование показало, что в настоящий момент существует много нерешенных проблем в нормативно-правовом обеспечении реализации бюджетного федерализма в России. Без решения этих проблем невозможно будет строить взаимоотношения федерального бюджета и бюджета Чеченской Республики на принципах бюджетного федерализма. С другой стороны, в настоящий момент существуют реальные механизмы (в виде фондов межбюджетного перераспределения средств, созданные на федеральном уровне) для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности Чеченской Республики, повышения уровня и качества жизни населения, проживающего на территории республики.

В параграфе 1.3 «Зарубежный опыт межбюджетных отношений: правовое обеспечение и особенности реализации» автором изучен зарубежный опыт построения бюджетных отношений. Анализируя опыт ФРГ, США, Канады, Швейцарии и других государств, можно сделать

вывод, что проблема сочетания интересов центра и регионов решалась в разных странах неодинаково.

Россия сталкивается в настоящее время с требованиями регионов предоставить им большую самостоятельность, установить особые налоговые режимы для отдельных регионов. В мировой практике существует три основных подхода к требованиям регионов о предоставлении особого экономического режима.

1. Индивидуально-договорной подход, когда центр договаривается с каждым регионом в отдельности о распределении налоговых поступлений или других условий. Примером может служить Китай¹. В Китае по конституции - унитарная система управления, но на практике функции центрального, провинциального и местного уровней власти четко разграничены и во многих отношениях китайская система функционирует как федеративная.

2. Создание специальных бюджетных режимов, в рамках которых отдельным регионам предоставляются особые права в вопросах формирования и исполнения доходов и расходов (например, на Филиппинах, в Австралии, Малазии)². Так, Малайзия - федеративное государство с очень сильными этническими и иными региональными различиями - в течение почти трех десятилетий делала акцент не на региональном выравнивании, а на сохранении значительных региональных доходов на местах, что позволяло процветать богатым регионам, а остальным развиваться теми темпами, на которые они были способны.

3. Применение нормативно-расчетной формулы субсидий с целью частичного выравнивания бюджетных условий регионов. Этот подход использует большинство стран мира для решения проблем бюджетного выравнивания.

Результатам проведенного исследования показывают, что в мировой практике существует достаточно действенных механизмов бюджетного регулирования территорий, которые имеют «особый» политический и экономический статус. Среди них можно выделить предоставление особых форм финансовой помощи бюджетам этих территорий, введение режима прямого финансирования отдельных расходов из федерального бюджета, передача прав сбора федеральных налогов в бюджеты территорий.

¹ Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт. - М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001, стр. 85.

² Там же, стр.95.

Рассмотренные механизмы из мировой практики необходимо вводить в действие в бюджетные взаимоотношения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики для укрепления собственной доходной базы бюджета Чеченской Республики и самостоятельного осуществления необходимых расходов.

Во **второй главе** «Развитие межбюджетных отношений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики на современном этапе (2000-2004 годы)» анализируется современное состояние бюджетного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Чеченской Республики, и даются практические рекомендации по совершенствованию этого процесса для укрепления федеративных отношений. В условиях федерализма через оптимальное разграничение расходов и доходов между уровнями бюджетной системы реализуется принцип бюджетной самостоятельности. Этот принцип требует обеспечения каждого бюджета определенными доходами с тем, чтобы соответствующий орган власти мог выполнить возложенные на него функции.

В параграфе 2.1 «Политико-правовые основы разграничения бюджетных полномочий, доходов и расходов между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики» проведен анализ политико-правовой основы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Чеченской Республики.

Разграничение доходов и расходов – это такое их разделение между звеньями бюджетной системы, которое предполагает законодательное закрепление за бюджетами разного уровня на постоянной основе конкретных видов расходов и доходов в полном размере или частично.

Базовым условием разграничения расходов и доходов между уровнями бюджетной системы является разграничение полномочий и функций между органами власти разных уровней.

После проведенного 23 марта 2003 года Референдума в Чеченской республике Президент Российской Федерации В. Путин 27 марта 2003 года на встрече с бывшим главой республиканской администрации А. Кадыровым сделал очень важное заявление относительно процесса политического урегулирования взаимоотношений с Чеченской

Республикой, выделив несколько задач этого процесса. Важнейшая задача, поставленная Президентом России, касалась необходимости начала совместной работы над подготовкой Договора о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики. Договор позволит республике развиваться полноправно, эффективно обеспечить интересы чеченского народа, предоставив республике автономию в самом широком смысле слова. 07.05.2003 года Президентом РФ было подписано распоряжение №228-РП по образованию рабочей группы по подготовке предложений по укреплению общественного согласия в Чеченской Республике и по проекту договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики. Рабочей группе было поручено до 01.10.2003 г. представить Президенту Российской Федерации предложения по проекту договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики.

Следует отметить, что на фоне расторжения подписанных в середине 1990-х годов ряда договоров о порядке разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, появление нового такого договора с Чеченской Республикой, представляется кому-то не вполне оправданным. Однако необходимо помнить, что Чеченская Республика была лишена возможности развиваться в одних и тех же условиях с другими субъектами Российской Федерации по пути построения федерализма, поэтому на переходный период такой договор, на наш взгляд, очень необходим и важен для восстановления экономики республики. В настоящее время проект такого Договора сформированной рабочей группой разработан. Однако никаких конкретных шагов по его подписанию и поэтапной реализации федеральными органами власти не предпринято. По сути, распоряжение Президента Российской Федерации от 07.05.2003 г. не было выполнено.

На основе анализа развития федеративных отношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой представляется целесообразным заключить Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Чеченской Республики о бюджетных взаимоотношениях между Российской Федерацией и

Чеченской Республикой, в котором должны быть зафиксированы следующие принципиальные моменты:

- регулирование федеральных налогов, учет средств, поступающих в доход федерального бюджета, а также финансирование расходов федерального бюджета на территории Чеченской Республики осуществляется в общеустановленном порядке на счетах по учету доходов и средств федерального бюджета, открываемых Управлением федерального казначейства по Чеченской Республике в отделениях Центрального банка Российской Федерации на данной территории;
- контроль за исполнением консолидированного бюджета Чеченской Республики осуществляет Правительство Чеченской Республики, Правительство Российской Федерации, Контрольно-счетная палата Чеченской Республики и Счетная палата Российской Федерации. Разграничение функций между контрольными органами Чеченской Республики и Российской Федерации осуществляется на основе соглашения между этими органами;
- исходя из необходимости финансового обеспечения восстановления экономики и социальной сферы Чеченской Республики, выравнивания уровня ее бюджетной обеспеченности, Чеченская Республика является территорией, получающей финансовую помощь из федерального бюджета на отличных от других субъектов Российской Федерации принципах и условиях. Для формирования системы мониторинга предоставления финансовой помощи Чеченской Республике и расходования выделенных средств создается Межведомственная комиссия по контролю и координации выделения финансовой помощи Чеченской Республике;
- финансовая помощь Чеченской Республике оказывается в виде межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;
- Правительством Российской Федерации до конца 2005 года разрабатывается Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики до 2010 года». Средства на реализацию данной программы предусматриваются в Фонде регионального развития. Средства этого фонда выделяются Чеченской Республике в виде субсидий и субвенций, которые также служат финансовой помощью для Чеченской Республики.

- финансовая помощь Чеченской Республике предусматривается в ежегодном Федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год отдельной строкой в разрезе различных форм финансовой помощи.

Параграф 2.2 «Межбюджетное взаимодействие между Российской и Чеченской Республикой, как субъектом Российской Федерации: состояние и пути совершенствования» посвящен изучению существующей практики взаимодействия федерального и регионального (Чеченской Республики) бюджетных уровней.

Эффективное формирование и расходование финансовых ресурсов в контексте региональной политики в отношении Чеченской Республики может быть возможным только при выполнении следующих основных условий:

- переход от нецелевой федеральной поддержки Чеченской Республики и решения проблемы выравнивания к модели, основанной на использовании "принципа дополнительности", широко применяемого в европейской региональной политике;
- отказ от практики использования (а тем более - доминирования) политических мотиваций при принятии решений об оказании финансовой помощи;
- действительная концентрация финансовых ресурсов только на самых важных ее направлениях;
- непосредственное вовлечение Республики в процесс формирования финансовых ресурсов федеральной региональной политики;
- внедрение жестких принципов "прозрачности" в расходовании финансовых ресурсов, выделяемых Чеченской Республике с четкой ответственностью федерального Центра за выполнение обязательств по оказанию финансовой поддержки, а региона - за их целевое использование;
- совершенствование законодательной базы в области финансово-бюджетных взаимоотношений федерального Центра и Чеченской Республики с учетом отмеченных выше положений.

В параграфе 2.3 «Бюджетное регулирование и финансовое выравнивание как инструмент социально-экономического развития и повышения уровня жизни населения Чеченской Республики» отмечается, что бюджетное регулирование и финансовое выравнивание являются инструментами не только экономической политики для стимулирования развития

депрессивных регионов, но и инструментами сохранения целостности общества и государственности в целом.

Формирование соответствующего инвестиционного климата в Чеченской Республике, так же как и создание благоприятных условий для ведения бизнеса, являются задачами, от решения которых зависит рост экономического потенциала республики. Одним из механизмов реализации указанных задач в рамках привлечения инвестиций федерального бюджета является создание в республике особой экономической зоны или зоны с особым экономическим режимом.

Как показывает мировая практика, особые экономические зоны используются не только для привлечения инвестиций, но и как инструмент региональной экономической политики, т.е. для стимулирования развития депрессивных регионов и решения проблем сокращения различий в их социально-экономическом развитии.

Создание особого, льготного режима хозяйствования, привлекательного для отечественных и иностранных предпринимателей, является реальным и эффективным способом активизации экономического роста и повышения уровня жизни населения.

Помимо особого экономического статуса, особая экономическая зона наделяется особым правовым режимом, обеспечивающим защиту иностранных инвестиций, прав иностранных и отечественных резидентов этой зоны, органов управления ею.

Взвешенный подход к формированию перечня объектов инвестиционной деятельности, предполагаемых для заключения инвестиционных договоров с резидентами особой экономической зоны, а также установление разумного контроля за исполнением сроков и этапов реализации инвестиционных проектов, позволят не только ускорить, но и качественно улучшить процесс восстановления экономики республики.

В заключении подводятся итоги и делаются выводы по результатам диссертационного исследования.

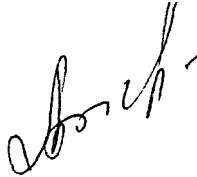
Реализация выводов и предложений, обоснованных в диссертации, будет способствовать, по мнению автора, дальнейшему совершенствованию федеративных отношений в Российской Федерации на принципах бюджетного федерализма.

Основные положения и результаты настоящего исследования нашли отражение в следующих **публикациях**:

1. Льянова А.С. Роль бюджетного федерализма в становлении федеративных отношений в Чеченской Республике // Сборник научных статей «Вопросы национальных и федеративных отношений». - М: Изд-во РАГС, 2004.-0,9 п.л.

2. Льянова А.С. Социально-экономическое выравнивание Чеченской Республики: в поиске оптимальных решений // Региональная экономика: теория и практика.-М.-2004. - № 9 (12). - 1,2 п.л.

3. Льянова А.С. Зарубежный опыт межбюджетных отношений: правовое обеспечение и особенности реализации // Сборник научных трудов аспирантов и докторантов. Вып. 2005*6 (43). - М.: Изд-во Московского государственного университета, 2005- 1,1п.л.



Автореферат

Диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

Льянова Асет Сулеймановна

Тема диссертационного исследования: «Бюджетный федерализм как фактор совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации (на примере Чеченской Республики)

Научный руководитель
Доктор политических наук, профессор кафедры
Столяров Михаил Венедиктович

Изготовление оригинал-макета

Льянова Асет Сулеймановна

Подписано в печать 22.04 Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 12

Российская Академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПТМ РАГС. Заказ № 154

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84



3002

19 МАЙ 2005