

на правах рукописи

ЗАЙЦЕВА Лариса Александровна

**БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

Специальность: 23.00.02 - политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации
на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Нижний Новгород - 2004



Работа выполнена на кафедре регионоведения и политологии
Историко-социологического института Мордовского государственного
университета им. Н.П. Огарева.

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Доленко Дмитрий Владимирович

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
Утенков Вячеслав Матвеевич
кандидат исторических наук, доцент
Распопов Николай Петрович

Ведущая организация: НИИ гуманитарных наук при Правительстве
Республики Мордовии

Защита состоится 24 июня 2004г. в 13 часов на заседании
Диссертационного совета Д-212.166.10 при Нижегородском государственном
университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, Нижний Новгород,
ул. Ульянова, д. 2, ауд. 315, факультет международных отношений ННГУ им.
Н.И.Лобачевского.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке ННГУ
им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, д.
23, корп. 1.

Автореферат разослан «28» мая 2004г.

Ученый секретарь Диссертационного совета
доктор исторических наук, профессор



Корнилов А.А.

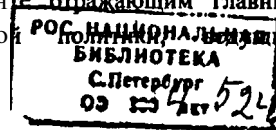
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Бюджетная система является одним из важнейших институтов государства. На протяжении тысячелетий существования государств финансовые ресурсы, мобилизуемые в бюджетную систему, обеспечивают государственным и территориальным органам власти выполнение возложенных на них функций. Устойчивость любого государства (а федеративного в особенности) зависит от разумного соотношения финансовых интересов центра и территорий. Сочетание финансового единства и разумного распределения денежных средств является одним из наиболее необходимых условий, сохранения политического компромисса в государстве.

На основании анализа Конституции РФ 1993 г. важным признаком, характеризующим федеративное устройство России, является единство финансовой политики и бюджетной деятельности на всех уровнях Федерации и субъектов. Действующее законодательство, регулирующее бюджетные отношения между РФ и субъектами РФ, далеко от совершенства, поскольку не отражает всех реалий, содержит множество пробелов. Развитие России как федеративного государства предполагает создание четкой системы законодательства, особенно в сфере межбюджетных отношений. Одновременно с процессом совершенствования федеративных бюджетных отношений происходит реформа основы государственного устройства - разрабатывается проект административной реформы, происходит реформирование государственного аппарата.

Особенностью современного периода можно признать незавершенность формирования внутренней структуры государства и отсутствие четкого разграничения компетенции между уровнями власти и самоуправления, что естественно ведет к тяжелым последствиям в отношениях между уровнями власти. Характерной чертой периода является наличие политико-экономических конфликтов между федеральным центром и субъектами, а также между самими субъектами, субъектами и муниципальными образованиями. Сегодня взаимоотношения РФ с ее субъектами строятся преимущественно на основе политических компромиссов.

В Указе Президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», документе, отражающем главные стратегические направления территориальной политики,



направлением в экономической политике является курс на повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов РФ. В Бюджетном послании Президента Федеральному собранию каждый год настоятельно рекомендуется» упорядочить межбюджетные отношения, отмечается, что существующая система нуждается в глубоких преобразованиях. До сих пор основное внимание уделялось механизмам перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы и между регионами. В настоящее время стоит задача разграничения бюджетных обязательств и ответственности за их исполнение между органами власти разных уровней. Приоритетной задачей 2003 - 2004 годов является формирование финансовой основы для реализации начатой реформы федеративных отношений и местного самоуправления, предполагающей расширение бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти.

Актуальность темы обусловлена тем, что взаимодействие центра и субъектов федерации в финансово - экономической сфере составляет важную сторону механизма межуровневых отношений в федеративном государстве. Можно согласиться с мнением Б.А. Страшуна и С.Ю. Кашкина о том, что финансы представляют собой один из важных, а в демократических государствах, можно сказать важнейший, рычаг воздействия центральной власти на поведение властей субъектов федерации.

Степень научной разработанности проблемы. В отечественной науке исследование проблем федерализма началось еще в дореволюционный период и осуществлялась представителями юридической науки. Определяющей темой был анализ теоретических основ федеративной формы государственного устройства. В работах С.А. Корфа и А.С. Яценко дана развернутая характеристика федерализма с позиции раскрытия сущности организации суверенитета в федеративном государстве. В советский период (А.И. Лепешкин, О.И. Чистяков) проводился анализ советского федерализма как нового типа федерализма и по своей экономической сути и по своей политической основе.

Современное состояние российского федерализма исследуется в работах Р.Г. Абдулатипова, Л.Ф. Болтенковой, И.А. Умновой, В.Ф. Шумейко, Л.М. Карапетяна, А.Н. Аринина, Г.В. Марченко и др. Так, в монографии В.Ф. Шумейко «Российские реформы и федерализм» рассматривается широкий круг проблем становления российского федерализма во взаимосвязи с процессами демократических преобразований и экономического

реформирования в России. Критическому анализу подвергается опыт создания бюджетного федерализма, приватизации, преобразования в сферах природопользования, в инвестиционно-структурной политике, территориальной системе управления. Выдвигаются предложения по совершенствованию механизма федеративных отношений, дальнейшему развитию экономических реформ. В монографии И.А.Умновой «Конституционные основы российского федерализма» анализируется процесс становления и конституционного закрепления федеративных основ российского государства. Характеризуются основные документы, закрепляющие федеративную природу государства. Очерчивается круг проблем и противоречий федеративных отношений современной России.

Политическая теория территориальной организации общества и, соответственно, политический анализ взаимоотношения центра и регионов начали разрабатываться в нашей стране сравнительно недавно. Комплексное оформление данной теории получила в работах Д.В.Доленко. В них была разработана концепция политико - территориальной организации общества как системы. Один из аспектов данной концепции представляет анализ теории форм государственной власти, в том числе - федерализма. Исследованию региональных вызовов российской политики и трансформации политических режимов в постсоветской России посвящены работы В.Я. Гельмана.

Анализ теоретико - методологических вопросов исследования механизма федеративных отношений предпринят в монографии И.В.Бахлова «Современное федеративное государство». В монографии О.А.Колобова и И.П.Склярова «Современный российский федерализм» рассматривается специфика функционирования государственного механизма современной России на принципах федерализма.

Экономический аспект федеративных отношений затрагивается в исследованиях Е.М.Бухвальда, В.Н.Горегляда, А.МЛаврова, С.Д.Валентя, считающего федерализацию явлением, которое в значительной степени определит лицо демократии XXI века. Он полагает, что федеративное государство жизнеспособно только при условии, если в его границах наряду с общим правовым и единым политическими пространствами существуют единое экономическое и общее социальное пространства. Определяющая роль в интегральной совокупности данных пространств принадлежит пространствам экономическому и социальному. Взаимодействие

политических преобразований и экономических реформ отражено в монографии В.Мау «Экономика и власть».

В настоящее время одним из наиболее обсуждаемых экономических аспектов федеративных отношений являются межбюджетные отношения, так как они являются ключевыми для сохранения целостности и эффективного развития. Законодательным аспектам межбюджетных отношений посвящены работы М.В.Родионовой, А.Г.Игудина.

Практически с момента создания и правового закрепления российской бюджетной системы постоянно идут дискуссии по поводу единых или дифференцированных нормативов отчислений от регулирующих налогов. По данному вопросу неоднократно высказывались А.Г. Игудин, И.Подпорина. В частности позиция А.Г.Игудина состоит в том, что единый подход ко всем территориям при распределении доходов между звеньями бюджетной системы по вертикали - не в установлении для них единого норматива отчислений, а в применении единой методики при определении для каждой территории. Противоположной является позиция Правительства. В.Христенко считает, что нормативы отчислений должны быть едиными.

Основная масса публикаций посвящена проблемам бюджетного выравнивания. Данная проблема освещается в работах Любимцева Ю., Пчелинцева О.С., Минченко М.М., Хурсевича С.Н. При организации бюджетного выравнивания, С.Н.Хурсевич предлагает использовать нормативный подход. Решение проблемы заключается в определении фактической возможности регионов с учетом их природно-географических и социально-экономических потребностей, на основе собственной доходной базы осуществлять бюджетные расходы. А для этого вводить корректирующие коэффициенты.

В последнее время появились более фундаментальные исследования по проблемам бюджетных отношений. Монография Крохиной Ю.А. «Бюджетное право и российский федерализм» посвящена исследованию распределения бюджетной компетенции между РФ и ее субъектами. Она анализирует бюджетную деятельность государства, ее правовые основы и влияние на бюджетную деятельность муниципальных образований. Рассмотрены правовой статус участников бюджетных правоотношений, проблемы разграничения доходов и расходов между государственными бюджетами, бюджетного регулирования. В коллективной монографии «Федеральный бюджет и регионы. Структура финансовых потоков» представлены результаты комплексного исследования баланса финансовых

потоков между федеральным Центром и регионами России. Дан анализ наиболее точной и полной официальной статистики по региональным различиям в движении финансовых ресурсов и каналам их распределения. Анализируется консолидированный бюджет в разрезе федеральных округов. Рассмотрена территориальная структура налогового потенциала, прямые расходы федерального бюджета в регионах, финансовая помощь субъектам Федерации из федерального бюджета.

Данные публикации и научные исследования посвящены специфическим проблемам бюджетных отношений. Однако наиболее широкий спектр проблем реструктуризации бюджетно-налоговых, экономических, правовых отношений в ходе реформирования всех сторон жизнедеятельности современной России анализируется в работах В.Лексина и А.Швецова. Они рассматривают проблемы становления и развития региональных бюджетно - налоговых систем, мировой опыт их построения и законодательного обеспечения, а так же вопросы формирования их современных российских вариантов. Исследуют вопросы государственного регулирования регионального развития, в том числе различные виды государственной финансовой поддержки регионов - через внебюджетные фонды, поддержка северных регионов, финансовая поддержка закрытых административно-территориальных образований, федеральные региональные программы, федеральная поддержка регионов по отраслевым каналам.

Указанные проблемы имеют общемировой характер, поэтому они разрабатываются и зарубежными исследователями. Теоретическим проблемам федерализма посвящены монографии Э.Дойерляйна и М.Френкеля. Различным моделям федерализма посвящены исследования К.Рейтера, К. Хессе, Ф.Кински, П.Пернталера, Ф.Эрмакору и др.

Однако несмотря на множество исследований федеративных отношений и бюджетного федерализма, все они, как правило, исследуют отдельные стороны федеративного механизма. В частности, зарубежные исследования в области межбюджетных отношений большей частью посвящены конкретным аспектам бюджетного процесса: вопросам расщепления налоговых ставок, механизмам оказания финансовой помощи и т.д. В отечественных исследованиях внимание уделяется изучению юридической природы федеративных отношений, их конституционных основ. Много работ посвящено отдельным вопросам бюджетного выравнивания, в частности распределению финансовой помощи. В то же время практически отсутствуют работы, рассматривающие место и роль

бюджетного федерализма в механизме государственной власти федеративного государства, его политическое значение. Этим обосновывается актуальность настоящего исследования.

Объект и предмет исследования. В качестве объекта исследования выступают современные межбюджетные отношения в РФ. Предметом является специфика и особенности становления бюджетного федерализма и системы межбюджетных отношений, а также их роль в политической системе государства.

Цель и задачи • исследования. Целью исследования является политологический анализ роли бюджетного федерализма в политическом механизме государственной власти.

Для достижения данной цели в диссертации ставятся и решаются следующие исследовательские задачи:

- анализ сущности бюджетного федерализма, его основных принципов и форм;
- исследование особенностей бюджетного процесса и межбюджетных взаимодействий в политической системе РФ;
- рассмотрение становления и развития бюджетного федерализма в контексте структурных изменений российского общества, трансформации его политических институтов;
- изучение региональной специфики межбюджетных отношений на примере Республики Мордовия;
- выявление приоритетных направлений реформирования межбюджетных отношений в условиях модернизации региональной политики.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 1991 по 2002гг. Определение первой даты связано с тем, что с 1991г. в государстве начинается процесс становления реальных федеративных отношений в целом и межбюджетных в частности. В 2002 г. начался новый этап в развитии бюджетного федерализма, связанный с реализацией Концепции реформирования межбюджетных отношений в 2002 - 2005 гг и реформированием федеративного устройства государства в целом.

Теоретико-методологическая основа исследования. В определении роли и места межбюджетных отношений в политической системе современного российского государства использовались теоретические и методологические концепции бюджетного федерализма. За основу понимания федерализма как способа организации политической власти

автором использовались дуалистическая теория А.Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея, дополненная и переработанная А.С.Ященко, считавшего, что федеративная теория стремится найти для политической жизни общества уравновешенность центробежных и центростремительных общественных сил. Существо федерализма состоит в некотором равновесии федеральной и местной властей, при котором федерированные части сохраняют особое, своеобразное участие в правительственной организации общегосударственного суверенитета; концепция самоуправляющегося общества В.Острома, который делает вывод о том, что федерализм, как принцип самоуправляющегося общества, предполагает создание «полицентрической политической системы»; теория кооперативного федерализма, главная черта которого - выделение момента взаимодействия, сотрудничества федерального центра и властей регионов, изучение практики их совместного и скоординированного участия в осуществлении крупных социально - экономических программ, функционирования системы перераспределения финансовых ресурсов внутри федерации в целях выравнивания основных показателей социально - экономического развития территорий. Использована теория «реального» федерализма в условиях России С.Д.Валентя.

В качестве базовых моделей бюджетного федерализма использованы концепция «федерализма, сохраняющего рынок», сформулированной Б.Уэйнга, конкурентная и кооперативная модели межбюджетных отношений, модель бюджетного федерализма В.Лексина и А.Швецова.

Теоретике - методологической базой для исследования переходных процессов в России послужила теория политической модернизации. Концепция демократизации характеризует переход от авторитарных и тоталитарных политических режимов к демократии в русле общей теории политической модернизации (теория «демократического транзита» А.Ю.Мельвиля, концепция трансформации политических режимов В.Я.Гельмана и др)

Для исследования роли бюджетного федерализма в политической системе государства автором использовались теории политической системы западных (Д.Истона, К.Дойча) и отечественных (Ю.А.Тихомирова, В.Е.Чиркина) исследователей.

Процесс развития бюджетного федерализма исследуется многосторонне, что предполагает применение широкого спектра методов исследования. Существование бюджетного федерализма включает в себя

различные элементы, что предполагает использование системного подхода. Бюджетный федерализм рассматривается как часть механизма государственной власти, представляющий собой систему с определенной структурой, отношениями, существующими между отдельными элементами этой структуры, регулируемые определенными нормами.

Структурно - функциональный подход, предполагающей изучение скоординированного взаимодействия элементов структуры и выполнение этими элементами определенных функций в рамках общей системы. Функции каждой из структур имеют существенное значение в деятельности всего института. В работе использовался сравнительно - исторический метод, позволивший сопоставить исторические предпосылки и условия развития бюджетного федерализма в России.

Институциональный метод позволил выделить и рассматривать в качестве институтов устойчивые процессы и отношения, в которых участвуют субъекты политической системы, а также действуют нормы и предписания, регулирующие их взаимоотношения.

В работе были использованы и эмпирические методы - анализ статистических данных, документов и др.

Эмпирической базой исследования послужили:

1) Конституция РФ (1993г.) и федеральные законы: Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (1991г.), Закон РФ «Об основах налоговой системы в РФ» (1991г.), Закон РФ «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу» Закон РФ «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу» (1992г.), Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (1997г.), Федеральный закон «О федеральном бюджете» на 1994 - 2004гг. и т.д., закрепляющие особенности бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ.

2) Нормативно-правовые акты исполнительной власти (Указы и Послания Президента РФ, Постановления Правительства РФ), определяющие основные направления региональной политики, в том числе в межбюджетных отношениях.

3) Бюджетный и Налоговый Кодексы, закрепившие основные параметры бюджетной и налоговой систем.

4) Нормативно - правовые акты Республики Мордовия: Закон МССР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в МССР» (1992г.), Закон РМ «О бюджетном процессе в Республике Мордовия» (2001г.), Закон РМ «О республиканском бюджете РМ » и т.д., регулирующие взаимодействия уровней власти на региональном уровне.

Научная новизна работы. Элементами научной новизны в работе можно назвать:

- анализ сущности бюджетного федерализма и рассмотрение его как коммуникативного компонента политической системы;
- выделение этапов развития межбюджетных отношений;
- исследование роли бюджетного федерализма в механизме функционирования политической власти федеративного государства;
- обоснование политического значения межбюджетных отношений в условиях модернизации России;
- изучение регионального опыта межбюджетных отношений в Республике Мордовия и обоснование его значения для развития региона и взаимодействия с федеральным центром;
- определение стратегических ориентиров развития бюджетного федерализма в рамках реформирования системы федеративных отношений.

Практическая значимость исследования. Результаты исследования могут быть использованы при разработке и в преподавании учебных дисциплин «Основные направления региональной политики», «Федерализм во внутренней политике России», «Политическая регионалистика», а также в практической деятельности федеральных и региональных органов власти для разработки основных направлений региональной политики.

Положения, выносимые **на** защиту:

1. Бюджетный федерализм - составная часть властного механизма федеративного государства, включающая взаимодействия по поводу формирования и распределения финансовых ресурсов, направленные на обеспечение целостности РФ и сочетание интересов ее уровней.

2. Развитие бюджетного федерализма в России носило периодический характер и определялось не столько экономической целесообразностью, сколько политической конъюнктурой: от крайне ассиметричной модели и децентрализации в начале 1990 годов, угрожающей целостности государства

- до формально централизованной системы с относительно упорядоченной бюджетной системой.

3. В условиях формально высокоцентрализованной бюджетной системы государства, регионы обладают определенной степенью финансовой автономии и формируют собственную модель межбюджетных отношений.

4. Залогом успешного развития региональной бюджетной системы становится наличие собственных бюджетных прав на всех уровнях системы, а также четкого разграничения между ними доходных и расходных полномочий.

5. Реформирование федеративного устройства государства на современном этапе обусловлено идеологией реорганизации межбюджетных отношений.

Апробация исследования. Материалы исследования докладывались на ежегодных Огаревских и Сафаргалиевских научных чтениях в Мордовском госуниверситете имени Н.П. Огарева (2000 - 2003 гг.)

Кроме того, материалы диссертации используются в преподавании автором курсов «Политическая регионалистика», «Федерализм: теория и практика», «Основные направления региональной политики». Издано методическое пособие по дисциплине «Федерализм: теория и практика» (2002г.)

Структура работы. В соответствии с поставленной целью и задачами диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обоснована актуальность темы, оценивается степень ее научной разработанности; формулируется цель и определяются задачи, объект, предмет, характеризуется научная новизна и практическая значимость исследования; обозначается теоретическая и методологическая база исследования, формируются основные положения, выносимые на защиту; содержатся сведения об апробации результатов исследования и структуре диссертации.

Первая глава состоит из двух параграфов. В **первом параграфе** рассматриваются сущность и модели бюджетного федерализма, отражаются основные подходы к пониманию финансовых взаимоотношений уровней власти в федеративном государстве.

Федерализм - явление, характерное для политико-правовой науки. Однако большинство ученых и практиков признают, что в понятии «федерализм» проявляется и бюджетно-правовой аспект. Федерация нежизнеспособна, если федеративные отношения не распространены на наиважнейшую сферу политики - бюджетную. Таким образом, основой федерализма являются взаимоотношения между центром и регионами, а важнейшим аспектом федерализма являются бюджетные отношения.

Основополагающие начала государственного устройства России относительно бюджетных отношений проявляются в сфере разграничения бюджетных доходов и расходов, бюджетной компетенции РФ и ее субъектов, межбюджетных отношений, оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и т.п.

Однако, бюджет выполняет определенные политические функции, играя главную роль не только в экономической системе, но и в политической. Можно сказать, что он характеризует степень сбалансированности бюджетных интересов федерального центра и регионов, служит отражением соотношения политических сил в обществе. Бюджет показывает степень централизации финансовых ресурсов у государства, и как следствие этого отражает специфику федеративного государства и характеризует степень «реальной» самостоятельности уровней власти.

Бюджетный федерализм представляет собой часть механизма межуровневых отношений федеративного государства, в котором реализуются отношения, основанные на разграничении бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств и направленные на обеспечение целостности РФ и сочетание интересов ее уровней. Межбюджетные отношения могут быть присущи как федеративному, так и унитарному государству. Бюджетный же федерализм представляет собой совокупность межбюджетных отношений именно в федеративном государстве. Межбюджетные отношения предполагают только финансовые потоки между бюджетами, а бюджетный федерализм - взаимоотношения властей разных уровней по вопросам разграничения расходных и доходных полномочий и ответственности.

Самым острым и сложным, а потому и наиболее политизированным среди обсуждаемых проблем федерализма являются вопросы бюджетно-налогового устройства, в частности вопросы регулирования взаимоотношений между уровнями бюджетной системы. Во многом это связано со спецификой межбюджетных отношений - ведь именно здесь все

разнообразные интересы преломляются и трансформируются в систему финансовых взаимоотношений, которые часто принимают форму откровенной и непрекращающейся борьбы за контроль над распределением финансовых потоков. Поэтому в федеративном государстве эффективность бюджетной политики напрямую зависит от нахождения компромисса интересов в рамках всей бюджетной вертикали власти.

Во втором параграфе рассматриваются особенности бюджетного процесса и бюджетных взаимодействий в политической системе РФ.

Особенности политических систем зависят от совокупности способов, средств и характера осуществления властных отношений во всех сферах общественной жизни. При этом в федеративном государстве особенностью осуществления власти является разграничение предметов ведения и полномочий, в том числе и финансовых, между ее уровнями. Поэтому если рассматривать место бюджетного федерализма в политической системе, то он является коммуникативным компонентом, ибо имеет своей сутью взаимоотношения уровней власти в финансово-экономической сфере.

В России политика является одним из главных факторов, определяющих развитие и особенности бюджетного процесса. Именно политические факторы в значительной мере определяют содержание и сроки принятия основных финансово-правовых актов, в частности закона о бюджете. Политическая напряженность связана с тем, что затрагиваются интересы самого широкого круга субъектов, которые становятся участниками политического процесса по поводу принятия государственных решений в области финансов. В связи с этим, принятие конкретного государственного решения в финансово - правовой форме (закон о бюджете), всегда представляет собой яркое выражение баланса интересов различных политических сил. Основными политическими факторами, влиявшими на бюджетный процесс являлись: противостояние друг другу в политическом процессе законодательной и исполнительной власти; значительная роль популизма в ходе принятия государственных решений; заметное влияние лоббирующих группировок на принятие финансово - правовых решений. По чисто политическим причинам ежегодные бюджетные законы в России принимались не своевременно.

Финансовая обеспеченность регионов во многом зависит и от способностей и возможностей отстаивать свои интересы в процессе принятия бюджета. В 2003 г. фонд регионального развития предусматривал две федеральные целевые программы республикам Татарстан и Башкортостан, в

сумме почти 20 млрд. руб. Очевидно, что это решение политическое, таким образом компенсировался отказ от особого бюджетного статуса этим регионам.

Таким образом, финансовые потоки между регионами и центром только отчасти определяются различиями в налоговом потенциале территорий и в стоимости предоставления бюджетных услуг. Даже при учете объективных факторов, преимущество на финансовую помощь имеют наиболее влиятельные субъекты, у которых меньше трений с федеральным правительством.

В настоящее время сохраняется тенденция к установлению жесткой централизации межбюджетных отношений. Однако официальное законодательство, с одной стороны, и реальная практика межбюджетных отношений, с другой, во многих отношениях до сих пор остаются весьма далекими друг от друга. Поэтому для анализа и оценки сложившейся в России системы межбюджетных отношений необходимо четко различать два аспекта: как эта система отражена в законах и нормативных актах и как она функционирует на практике. Формально современная система межбюджетных отношений России характеризуется крайне высокой степенью контроля со стороны федерального центра за региональными бюджетами. Однако на практике региональные власти имеют множество возможностей обойти этот контроль. Главное отличие между существующей в России "официальной" и "реальной" системой межбюджетных отношений состоит в том, что на практике субъекты Федерации, обладают высокой степенью автономии.

Во **второй главе** рассматриваются бюджетные отношения в механизме государственной власти федеративного государства. В **первом параграфе** исследуются процессы трансформации российской государственности и становления бюджетного федерализма.

В развитии бюджетного федерализма в России со времени распада СССР и развития РФ как независимого государства можно выделить несколько этапов.

1 этап 1991-1993 гг. «Стихийная децентрализация».

Утверждение государственности России происходило параллельно с ее дезинтеграцией. Введение принципов реального федерализма в государственном устройстве потребовало серьезной реформы бюджетной системы.

В 1991-1993 гг. бюджетная система России строилась на несовместимых и взаимопротиворечивых принципах бюджетного конфедерализма и бюджетного унитаризма. С одной стороны, отдельные республики перешли на «одноканальную» модель взаимоотношений с федеральным бюджетом. С другой стороны, большинство регионов продолжало, как и в советский период, фактически утверждать свои бюджеты в Министерстве финансов. Такое положение было одной из причин общего кризиса бюджетной системы, роста напряженности во взаимоотношениях между регионами и органами власти разных уровней, периодически вспыхивающих «налогово-бюджетных» войн. Федеральные власти в целом проводили линию на усиление бюджетной самостоятельности регионов и децентрализацию налогово-бюджетной системы России. Но слабая управляемость, отсутствие целостной концепции бюджетных реформ, уступки федерального центра со стороны региональных властей привели к усилению дисбаланса между уровнями бюджетной системы и росту политической напряженности.

2 этап. 1994- 1995 гг. «Экспериментальный бюджетный федерализм»

С принятием Конституции 1993г. федеральный Центр несколько укрепил свои позиции, что позволило провести новую реформу межбюджетных отношений. Основной целью реформы было стремление сделать бюджетный процесс в значительной степени автоматическим, а также обеспечить бюджетам определенный уровень доходов. Реально же каждый из субъектов Федерации выстраивал собственную модель взаимоотношений с центром. Поэтому политика конфедерализации перешла в другую форму - форму договорных отношений. Большинство регионов закрепили эти взаимоотношения двусторонними договорами, стремясь зафиксировать передачу как можно большего объема полномочий.

Идеи повышения объективности межбюджетных отношений не нашли должного воплощения на практике. Не выполнялось соблюдение единых нормативов распределения поступлений федеральных налогов. Установление долей отчислений федеральных налогов в бюджеты некоторых национальных республик регулировалось специальными инструкциями Минфина, то есть носило индивидуальный характер.

Таким образом, период 1994 - 1995 гг. можно назвать этапом «экспериментального бюджетного федерализма». Сложившийся в этот период механизм межбюджетных отношений значительно лучше соответствовал общепризнанным принципам бюджетного федерализма.

Однако новый механизм имел ряд существенных недостатков, действовал со сбоями и не имел развитой нормативно-законодательной базы.

3 этап 1996 - 1998 гг. «Усиление бюджетного сепаратизма».

Образование Совета Федерации и выборы губернаторов стимулировали превращение региональных элит в самостоятельных участников политического процесса. Регионы в лице губернаторов получили значительную независимость от центра. Реальное соотношение сил между различными уровнями государственного управления отражали финансовые полномочия в бюджетно-финансовой сфере.

Центр предпринимал попытки сократить налоговую базу регионов, уменьшить прямые трансферты, но они не увенчались успехом. Имело место необоснованное изъятие доходов региональных бюджетов за счет изменения налогового законодательства. В системе межбюджетных отношений достаточно четко прослеживалась тенденция к увеличению доли расходных полномочий бюджетов субъектов Федерации наряду с сокращением их доли в распределении налогового потенциала страны. С федерального уровня на региональный были переданы социальные расходы, не обеспеченные соответствующим финансированием, которые бюджеты регионов объективно обеспечить не могли. В результате региональные органы власти сосредоточились на неофициальной деятельности, перераспределении доходов в различные внебюджетные фонды, стали активно участвовать в капитале предприятий и банков на своей территории. Региональная денежная система работала в основном с денежными суррогатами. Самые острые конфликты разгорались по поводу финансовых отношений. Федеральный центр не доплачивал регионам причитающиеся им бюджетные средства, регионы в ответ угрожали прекратить выплаты центру и перейти на самофинансирование. Реакцией центра на усиление региональной самостоятельности стало создание политического механизма ограничивающего региональную власть. В 1997 и 1998 гг. региональные квоты фактически устанавливались не на основе методики, а в процессе борьбы и согласований в Государственной Думе.

Кризис 1998г. усилил тенденции экономического сепаратизма регионов. Многие региональные бюджеты оказались на грани краха. Дискредитация центральных институтов власти из-за их неспособности выполнить финансовые обязательства совпала по времени с демонтажем вертикали административной власти и волной децентрализации властных функций. Это не могло не вызвать обострение процесса региональной

сегментации российского экономического, политического и правового пространства.

4 этап 1999 - 2001 гг. «Реформирование бюджетного федерализма в рамках усиления централизации».

Данный этап характеризуется усилением позиций федерального центра. Финансовый кризис, увеличивший потребность в мобилизации бюджетных доходов, подтолкнул правительство к поиску путей повышения эффективности межбюджетных отношений. С приходом к власти В.В. Путина характер взаимоотношений между федеральным центром и регионами кардинально изменился. Он стал разрабатывать собственную стратегию для ограничения власти губернаторов. В короткий срок были проведены мероприятия, направленные на укрепление федеральной власти и рецентрализации политической системы: создание семи федеральных округов и назначение в них полномочных представителей Президента; преобразование Совета Федерации, и лишение его статуса «губернаторского клуба»; наделение Президента правом отстранять от должности губернаторов, нарушающих законодательство; бюджетная реформа, результатом которой стало изменение соотношения между доходами федерального и регионального бюджетов в пользу федерального и т.д.

Однако федеральному правительству не удалось достигнуть необходимой жесткости бюджетных ограничений для властей субъектов Федерации, установить контроль за эффективностью использования ресурсов на региональном уровне, а также добиться необходимого роста формализации межбюджетных отношений. Все эти задачи стоят перед Правительством РФ в рамках реализации программы среднесрочных мер на ближайшие годы.

Характерной чертой политической жизни России на протяжении последнего десятилетия было противоборство центра и периферии, представлявшее собой непрекращающийся процесс выяснения отношений в вопросе о том, как же в итоге будут распределяться властные и финансовые полномочия в государстве.

Во **втором параграфе** рассматривается региональная модель построения межбюджетных отношений на примере республики Мордовия.

В условиях, когда финансовая обеспеченность регионов во многом зависит от политических факторов, особенную актуальность приобретает способность региональных властей к эффективному использованию собственного потенциала для финансовой самостоятельности. В этом

отношении показателен пример республики Мордовия. Несколько лет назад в республике была введена и успешно функционирует система межбюджетных отношений на базе органов местного самоуправления. В республике в первые были испробованы новые технологии и механизмы, позволяющие добиться реальных результатов в повышении финансовой самообеспеченности. Многие из республиканского опыта было заимствовано при подготовке соответствующих федеральных законопроектов.

Первая половина 1990 -х годов характеризовалась в республике, прежде всего, крайней разбалансированностью системы государственной власти. Конфликт исполнительной и законодательной ветвей власти отвлекал внимание структур управления от решения сложных социально - экономических задач. Выпадение из общероссийского политико-правового процесса ослабляли сотрудничество с другими регионами. Это приводило к периодическим конфликтам с федеральным центром, осложняя взаимодействие с ним. Отличительной чертой формирования налоговых доходов бюджета Мордовии стало то, что регулирующие общие налоги и платежи не способствовали социально-экономическому выравниванию уровня жизни в регионе. Важнейшими факторами, влияющими на сложившуюся ситуацию, выступали: сельскохозяйственная специализация региона; разрыв в объемах отгруженной потребителям продукции и ее оплате; широкое распространение взаимозачетов и бартера и т.п.

Всенародное избрание Главы РМ в 1998 году стало логическим завершением построения реальной системы государственного управления. С этого момента начинается период стабильного политического и экономического развития.

Механизм формирования межбюджетных отношений в Республике Мордовия основывается на следующих основных принципах:

- передача регулирующих доходов в местные бюджеты (районных городов, сел, поселков) и закрепление их на долговременной основе;
- четкое разграничение расходных полномочий между республиканским и местными бюджетами;
- переход на нормативный метод определения расходов на основе норм затрат, определяемых в соответствии с действующим законодательством и утвержденных постановлением Правительства республики;
- начисление и выплата дотаций из вышестоящего бюджета в зависимости от выполнения установленных показателей социально-экономического развития.

Бюджетная политика Республики Мордовия направлена на то, чтобы увеличить бюджетную самодостаточность, прежде всего бюджетов сельских и поселковых администраций, так как именно они являются фундаментом местного самоуправления.

Межбюджетные отношения в Республике Мордовия путем закрепления доходных источников в местных бюджетах препятствуют иждивенчеству и побуждают органы местного самоуправления максимально использовать имеющийся на своих территориях промышленный и сельскохозяйственный потенциал в целях максимального привлечения в бюджет средств в виде налогов и сборов. Немаловажное значение имеет условие получения финансовой помощи из республиканского бюджета. Таким условием в республике является выполнение органами местного самоуправления прогноза показателей социально-экономического развития.

За последние годы собственные доходы Мордовии выросли более чем в шесть раз. Рост доходов консолидированного бюджета во многом обеспечен за счет стимулов, заложенных в систему межбюджетных отношений, внедренных и освоенных в республике.

В третьем параграфе анализируются предлагаемые пути реформирования межбюджетных отношений, а также место бюджетного федерализма в федеративной реформе.

Федеративные отношения с момента с момента образования новой России стали занимать особое место в политической жизни страны. Федерализм рассматривался как форма государственности, лучше учитывающая отечественные традиции государственно - территориального устройства. Однако Российская Федерация в 1993 г. и в 2001г. очень сильно отличаются друг от друга. С началом нового президентского правления российский федерализм заметно преобразился. В.Н.Лексин и А.Н. Швецов определили его как «вертикально ориентированный» федерализм. Он характеризуется усилением «центра» и смещением в его сторону баланса всех властных полномочий и ресурсов.

Деятельность федерального центра по разграничению предметов ведения и полномочий между уровнями власти тесно связана со стремлением подвести надежную правовую базу под начатое несколько лет назад реструктурирование бюджетных отношений. Все правительственные законодательные инициативы в 2003 г., касающиеся разграничения предметов ведения и полномочий между органами федеральной,

региональной и местной власти, точно воспроизводят схему таких разграничений, изложенных в «Программе реформирования бюджетного федерализма на период до 2005 года». То есть главным критерием для изменения прежней схемы разграничения предметов ведения и полномочий стало удобство федерального распоряжения общественными бюджетными ресурсами.

Россия по степени межрегиональных различий в бюджетной обеспеченности намного опережает развитые страны. Данное обстоятельство объективно требует большей централизации налоговых доходов для последующего перераспределения между регионами. Этот аргумент использовался Правительством для обоснования происходящей в последние годы централизации бюджетных доходов. Целью Программы реформирования межбюджетных отношений является формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

Из всех постсоветских реформ труднее всего проходит бюджетно - налоговая. Она началась раньше других и до сих пор остается незавершенной. События последнего времени свидетельствуют о том, что характер федеративного устройства страны подчиняется алгоритмам развития бюджетных отношений. Как справедливо замечают В.Лексин и А.Швецов, что постсоветская Россия обогатила мир новой моделью - «бюджетным» федерализмом, в рамках которого главную роль играют правила централизованного распределения бюджетных потоков. Интересы бюджетного устройства оказались определяющими в формировании всей системы федеративных отношений, включая эволюцию «подсистемы» местного самоуправления.

В Заключении подводятся итоги исследования и формулируются общие выводы.

В федеративных государствах бюджетное устройство базируется на общих принципах и механизмах, которые принято обозначать понятием «бюджетный федерализм». Наиболее полная реализация принципов бюджетного федерализма - основное условие стабильного развития федеративного государства.

Становление и развитие современного федерализма в России прошло несколько этапов. Первый этап - 90-е годы, этап децентрализации власти и управления, переход от унитарного государства к федеративному. Революционный характер преобразований проявился в своеобразном «эффекте пружины», когда долго сдерживаемое разнообразие регионов воплотилось в ложно понимаемом суверенитете, что едва не привело к распаду РСФСР. Сильные регионы воспользовались ослаблением центральной власти и добились для себя особых льгот. В России утвердился «феодалный» федерализм, президенты республик и губернаторы краев и областей диктовали свою волю федеральному Центру, обменивая политическую поддержку на новые «привилегии».

Этап, связанный с приходом к власти В.В. Путина, может быть охарактеризован как переход от децентрализованной к централизованной федерации с нарастающими элементами унитарного государства. Фактически параллельно конституционной системе отношений между тремя уровнями власти президент воссоздал жесткую исполнительную вертикаль.

География расходов консолидированного бюджета в значительной степени субъективна. Между субъектами Федерации существуют большие различия по структуре расходов, по масштабам субсидирования экономики, поддержки социальной сферы. Распределение финансовой помощи зависит также и от политических факторов. Прослеживается зависимость между величиной трансферта и степенью лояльности региона, а так же его политической поддержкой федерального центра. Выборы приводят в действие механизм, побуждающий центральные, региональные и местные элиты к политическому торгу, они служат катализатором всех политических процессов. Борьба за власть в Центре и выборы - вот что толкает федеральные элиты искать поддержки со стороны региональных элит и в конечном счете способствует децентрализации. Значительная субъективность подтверждает необходимость совершенствования механизма финансовой помощи.

Политизированность российского федерализма в целом, и бюджетного в частности, обусловлена его природой: он - результат индивидуального политического торга, который центр ведет с главами регионов. С изменением расстановки сил в центре вся политическая ситуация, включая индивидуализированные, часто неформальные федеративные отношения, может измениться. Поэтому создание эффективной государственной власти в условиях современной России возможно только на основе совместных

усилий всех уровней власти, как федерального правительства, так и субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Интегрировать же эти усилия, объединить интересы всех уровней вполне реально на пути создания работающей системы «бюджетного федерализма», главным смыслом и направленностью которой является решение задач подъема экономики, а не стагнации и «выравнивания уровня нищеты».

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Зайцева Л.А. Межбюджетные отношения России в свете мирового опыта / Л.А.Зайцева // Вагант/ Сб. работ студ. науч. об-ва ИСИ МГУ им. Н.П. Огарева. - 2002.- № 3. - С. 64-66.

2. Зайцева Л.А. Бюджетный аспект реформы разграничения полномочий между уровнями власти / Л.А.Зайцева. Гум. науки: в поиске нового. (Межвуз. сборник научных трудов). Вып. II Саранск, 2003. - С. 105-109.

3. Зайцева Л.А. Бюджетный сепаратизм» как фактор распада СССР / Вагант/ Сб. работ студ. науч. об-ва ИСИ МГУ им. Н.П. Огарева. - 2003. - № 4. - С. 71-73.

4. Зайцева Л.А. Реформа по разграничению полномочий: возможные последствия для регионов / Л.А.Зайцева // Материалы VIII научной конференции молодых ученых МГУ им.Н.П.Огарева: в 3 ч. 4.1: Гуманитарные науки.-Саранск., Изд-во Мордов. ун-та, 2003. - С.6-9.

5. Зайцева Л.А. Механизм бюджетного федерализма в условиях современного федеративного государства / Л.А.Зайцева // Новые подходы в гуманитарных исследованиях. (Межвуз. сборник научных трудов). Вып. IV Саранск, 2003.- С.106-109.

6. Зайцева Л.А. Проблема финансовой самостоятельности местного самоуправления / Л.А.Зайцева // Гражданское общество и государственные институты в России: взгляд из провинции. (Материалы VIII - IX Сафаргалиевских научных чтений). Саранск, 2004. - С.344-347.

7. Зайцева Л.А. Особенности становления местного самоуправления и межбюджетных отношений в регионе / Л.А.Зайцева // Проблемы социально-экономического развития муниципальных образований России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Морд.гос.ун-т им.Н.П.Огарева. - Саранск:Тип. «Крас.Окт.»,2003. - С. 14-16.

Подписано в печать 27.04 04. Объем 1,5 п. л. Тираж 100 экз.
Заказ № 811.

Типография Издательства Мордовского университета
430000, Саранск, ул. Советская, 24

13087