



003489463

На правах рукописи

СТРЕКАЛОВСКАЯ Юлия Александровна

**БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ
ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РЕГИОНОВ РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ)**

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

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

17 ДЕК 2009

Москва - 2009

Диссертационная работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель -

доктор политических наук
МЕДВЕДЕВ Николай Павлович

Официальные оппоненты:

доктор политических наук
ГАЙДУК Вадим Витальевич

кандидат политических наук
САВУШКИНА Ольга Владимировна

Ведущая организация -

**Рязанский государственный
университет имени С.А. Есенина**

Защита состоится «24» декабря 2009 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д - 502.006.14 при ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, Москва, пр-т Вернадского, д. 84, 1 уч. корпус, ауд. 3302.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеке ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» (1уч. корпус).

Автореферат разослан «24» ноября 2009 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета,

кандидат политических наук, доцент



С.А. Пистрякова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Государство отвечает за социально-экономическое развитие страны в целом. Главная задача государства – стимулирование экономического роста и создание для этого благоприятных политико-правовых условий. Одним из важных институтов для достижения такой задачи является институт бюджетного федерализма. Бюджетный федерализм охватывает ту часть системы федеративных отношений, которая затрагивает финансовые аспекты, обеспечивающие социально-экономическое развитие федеративного государства, создание единого экономического пространства. Отсюда актуальность вопроса об институте бюджетного федерализма. Изучение проблем института бюджетного федерализма в России сегодня становится все более актуальным среди ученых и политиков, но носит незавершенный характер.

В условиях проведения федеративной реформы в действиях федерального Центра и регионов намечается тенденция по более эффективной деятельности в плане проведения региональной политики в условиях современного российского федерализма. Бюджетный федерализм играет важную роль для достижения поставленных целей.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010-2012 гг., меняется принцип формирования бюджета, суть которого заключается в целевой направленности, то есть формирование бюджета на основе целевых программ¹. В этой связи предполагается, что целевыми программами будут являться программы социально-экономического развития регионов России. Необходимо четко определить приоритеты и цели использования бюджетных средств, целесообразно в максимальной степени реализовать программно-целевой принцип планирования и исполнения бюджета.

В связи с этим, важным элементом бюджетного федерализма может стать новая модель межбюджетных отношений, основанная на формировании целевых программ социально-экономического развития регионов России.

Новые принципы распределения бюджетных средств, указанные в Бюджетном послании, во многом меняют суть межбюджетных отношений. Президент Российской Федерации в своем послании Федеральному

¹ См.: Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010-2012 годах от 25.05.09 // Официальное Интернет-представительство Президента Российской Федерации http://www.kremlin.ru/appears/2009/05/25/1400_type63373_216772.shtml

Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. отмечает: «Постоянным направлением деятельности исполнительной власти должна стать оптимизация бюджетных расходов. Правительству необходимо разработать и реализовать комплекс мер по созданию долгосрочных стимулов к повышению качества оказываемых государственных услуг, по обеспечению ответственности за результаты использования бюджетных средств и своей деятельности в целом»¹. В период мирового финансового кризиса 2008-2009 гг. все вышензложенное еще более актуализирует тему диссертационного исследования.

Преобразований, осуществляемых на территории Республики Бурятия в сфере выравнивания социально-экономического развития республики, недостаточно. Важными элементами межбюджетных отношений органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Республики Бурятия являются принципы бюджетного федерализма. Современный механизм межбюджетных отношений между Российской Федерацией и ее субъектом еще требует доработок: в области нормативно-правовой базы; принципах построения действующего механизма разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы; составе и структуре доходов бюджета Республики Бурятия; способах бюджетного выравнивания и др.

Таким образом, исследование бюджетного федерализма как направленного на выполнение очерченных Конституцией Российской Федерации целей и задач российского гражданского общества и государства, осуществление государственной региональной политики, имеет важное теоретическое и практическое значение.

Отмеченное в совокупности свидетельствует о том, что изучение теории, истории и практики становления и развития бюджетного федерализма является крайне своевременной исследовательской задачей.

Степень научной разработанности темы. Данная тема исследования с разной степенью глубины анализа разрабатывается российскими и зарубежными учеными, политиками, но предметом комплексного исследования в полной мере не стала.

Проблемам межбюджетных отношений и их влияния на социально-политическое развитие регионов особое внимание уделяется в научных исследованиях кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Россий-

¹См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.11.09 // Официальное Интернет-представительство Президента Российской Федерации - <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>

ской Федерации, в том числе в ежегодных сборниках «Вопросы национальных и федеративных отношений».

Вопросами федеративных отношений, межбюджетных отношений и региональной политики занимаются такие исследователи и ученые как: Абдулатипов Р.Г., Бирюков С.В., Болтенкова Л.Ф., Бусыгина И.М., Гайдук В.В., Гельман В.Я., Калинина К.В., Лексин В.Н., Мацнев А.А., Медведев Н.П., Михайлов В.А., Столяров М.В., Туровский Р.Ф. и др.¹

Экономические аспекты развития бюджетного федерализма освещены в трудах следующих ученых: Богачевой О.В., Валентей С.Д., Врублевской О.В., Любимцева Ю.И., Романовского М.В. и др.²

Юридические аспекты современной модели межбюджетных отношений рассмотрены в трудах Глигич-Золотаревой М.В., Горбуновой О.Н., Друговой Ю.В., Конюховой И.А., Краснова Ю.К., Крохиной Ю.А., Фадеева Д.Е., Селюкова А.Д., Фадеева Д.Е. и др.³

Среди зарубежных исследователей наибольший вклад в рассмотрение различных проблем бюджетного федерализма внесли: Дж. Кейнс, К. Маркс, Т. Веблен, Дж. Коммонс, Р. Коуз, В. Ойкен, Л. Эрхард, П.А. Саму-

¹ Абдулатипов Р.Г. Федералогия: Учебное пособие. М., 2004; Бирюков С.В. Классификация как модель политического порядка и политических изменений. М., 2009; Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики. М., 2004; Болтенкова Л.Ф. Учение о федерализме и его реализация в развитии государств. М., 2006; Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. М., 2006; Гайдук В.В. Институт федерализма: вопросы теории. М., 2008; Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис, 1998; Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации (общ. ред. А. Мацнев, Ю.Харбих). М., 2007; Калинина К.В. Федерализм и национальный вопрос // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив / под общ.ред. Р.Г. Абдулатипова. М., 1998; Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. М., 2009; Медведев Н. П. Политическая регионалистика. М., 2005; Михайлов В.А. Национальная политика России; Столяров М.В. Теория и практика федерализма. – М., 2008; Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М., 2006.

² См.: Богачева О.В. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // Мировая экономика и международные отношения. 1995. № 9; Бюджетная система РФ/ Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской – М.: Юрайт, 1999; Комментарий к Бюджетному кодексу РФ (вводный) / Под ред. М.В. Романовского и О. В. Врублевской. – М.: Юрайт, 2000; Валентей С. Д. Выступление // Проблемы развития российского федерализма: «Круглый стол» Совета Федерации. - М., 1996; Любимцев Ю. Российский федерализм: проблемы и решения // Экономист, 1996, № 5.

³ Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006; Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России : учеб. пособие. М., 2002; Краснов Ю.К. Российская государственность на рубеже веков. М., 2003; Федерализм в современной России. Проблемы становления. М., 1993; Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2002; Фадеев Д.Е. Бюджетный федерализм: дефиниция и принципы // Юридический мир. 2002. № 6.

эльсон, В.Д. Нордхаус, Дж. Стиглиц, Дж. Сакс, К.Р. Макконнелл, С.Л. Брю, И. Фишер, А. Хансен и др.

Институт бюджетного федерализма изучается российскими исследователями с разных сторон, изучается также зарубежный опыт управления финансовыми ресурсами в условиях федеративного государства такими исследователями как: Барановой К.К., Грицюк Т.В., Мамсуровым Т.Д. и др¹.

При этом необходимо подчеркнуть, что бюджетный федерализм является комплексным явлением, которое невозможно рассматривать в рамках одной научной дисциплины. В большинстве исследований, посвященных бюджетному федерализму, применяется широкий междисциплинарный подход политологической, экономической и юридической наук.

Концептуальная разработанность понятия является не очень высокой. Сам термин «бюджетный федерализм», на наш взгляд, редко используется авторами в политологических исследованиях, причем в совершенно различных значениях. В российском законодательстве данного термина нет вообще. Наиболее чаще, на наш взгляд, в исследованиях встречается термин «межбюджетные отношения».

В последние годы по проблемам бюджетного федерализма проведено несколько диссертационных исследований. Например, диссертационное исследование Родионовой А.К. «Политический институт современного бюджетного федерализма в условиях демократизации Российского государства» (Чита, 2004 г.), диссертационное исследование Ляновой А.С. «Бюджетный федерализм как фактор совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации (на примере Чеченской Республики)» (Москва, 2005 г.), диссертационное исследование Зайцевой Л.А. «Бюджетный федерализм в механизме государственной власти» (Нижний Новгород, 2004 г.) и др.

В целом анализ многочисленных источников, так или иначе касающихся заявленной темы, убеждает автора диссертации в недостаточности исследования работ, рассматривающих отношения Центра и регионов в рамках института бюджетного федерализма как фактора социально-политического развития.

Объект исследования - межбюджетные отношения между федеральными и региональными органами государственной власти Российской Федерации и их влияние на устойчивость регионального развития.

¹См.: Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М., 2000; Грицюк Т.В. Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. М., 2004; Мамсуров Т.Д. Бюджетный федерализм: Экономика и политика. М., 2004.

Предмет исследования - процесс институционализации бюджетного федерализма как фактора социально-политического развития регионов современной России.

Целью исследования является выявление эффективного механизма функционирования межбюджетных отношений между федеральным Центром и регионами, нахождение политических проблем в межбюджетных отношениях Центра и субъекта, а также определение путей совершенствования института бюджетного федерализма как фактора социально-политического развития регионов на примере Республики Бурятия. Цель диссертационного исследования определила постановку и необходимость решения **следующих задач**:

- определить понятие и сущность бюджетного федерализма, раскрыть структуру, функции и основные принципы бюджетного федерализма как институционального фактора социально-политического развития регионов России;
- провести типологизацию российской модели бюджетного федерализма и выявить особенности межбюджетных отношений в условиях централизации российской власти;
- уточнить состояние политико-правовой базы в сфере межбюджетных отношений между Российской Федерацией и Республикой Бурятия, а также оценить роль межбюджетных отношений в социально-политическом развитии Республики Бурятия;
- выявить политические механизмы совершенствования межбюджетных отношений между федеральным Центром и регионами как основы устойчивого социально-политического развития.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования представлена различными группами научных методов: общенаучными, общелогическими, частно-научными.

В диссертации использован междисциплинарный подход к исследованию бюджетного федерализма как институционального фактора социально-политического развития регионов, сформировавшийся в последнее время на базе взаимодействия политологии с другими научными дисциплинами.

В работе используется структурно-функциональный подход, который позволяет рассмотреть институт бюджетного федерализма как структуру, состоящую из множества элементов и выполняющую определенные функции.

Конкретно-исторический метод использован при сравнительном исследовании динамики формирования и осмысления института бюджетного федерализма в России как стабилизирующего фактора социально-политического развития регионов.

Анализ статистических данных проведен с помощью методов группировки, выборки, сравнения и обобщения.

Осуществлены компаративные исследования в целях сопоставительного разбора бюджетного федерализма, его модели, принципов, проблемных сторон. Активно применялся метод политического анализа, сравнения с особенностями бюджетного федерализма в России, Германии и США.

Эмпирическая база диссертационного исследования включает следующие типы источников: официальные нормативно-правовые акты (конституции, законы и др.) России и ее субъектов, законодательство СССР и РСФСР; послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, тексты выступлений политических деятелей, научные статьи и монографии, другая научная литература по теме исследования; материалы «круглых столов», научных конференций; официальные и информационные Интернет-сайты; социально-экономическая статистика по России и другим странам в региональном разрезе.

Специальной информационно – правовой базой явились материалы Администрации Президента Российской Федерации, Государственной Думы ФС Российской Федерации, Совета Федерации ФС Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Федерального агентства государственной статистики, органов законодательной и исполнительной власти Республики Бурятия.

Основная гипотеза исследования состоит в том, что бюджетный федерализм в условиях современного государства является важным фактором устойчивого социально-политического развития регионов России.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что работа является одним из немногих комплексных исследований института бюджетного федерализма как фактора устойчивого социально-политического развития регионов России.

На основе проведенного научного исследования уточнены новые подходы к формированию межбюджетных отношений как фактора устойчивого социально-политического развития регионов Российской Федерации в условиях экономического кризиса.

Проведена типологизация основных этапов развития бюджетного федерализма в современной России и выделен новый этап, связанный с межбюджетными отношениями в условиях централизации власти как институционального фактора устойчивого социально-политического развития регионов.

Выявлены особенности межбюджетных отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной

власти Республики Бурятия и определено их влияние на экономическое и социально-политическое развитие республики.

Рассмотрены политические проблемы адаптации зарубежного опыта межбюджетных отношений в Российской Федерации.

В результате исследования автор сформулировал политические механизмы по совершенствованию межбюджетных отношений между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов федерации в условиях централизации власти (на примере Республики Бурятия).

Диссертационное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие **основные теоретические положения и выводы, выносимые автором на защиту, в которых конкретизирована научная новизна исследования:**

1. Институт бюджетного федерализма является одним из важных механизмов осуществления экономической и социально-политической стратегии развития регионов, направленной на укрепление демократических основ государства, децентрализации власти как способа обеспечения общенациональных интересов и политической стабильности в условиях федеративной России.

2. Сущность института бюджетного федерализма как институционального фактора социально-политического развития раскрывается через следующие основные принципы: закрепление за каждым уровнем власти собственных доходных источников и права самостоятельно определять направления регионального развития в рамках действующего законодательства; недопустимость изъятия дополнительно полученных доходов в вышестоящие бюджеты; компенсацию расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами государственной власти и управления, бюджетам нижестоящих уровней; разграничение расходных обязательств между органами государственной власти и управления различных уровней; соответствие объема расходных обязательств, возложенных на каждый уровень государственной и муниципальной власти и управления доходным полномочиям, направленным на устойчивое социально-политическое развитие регионов Российской Федерации.

3. Исследование института бюджетного федерализма происходит на стыке смежных наук: политологической, экономической и юридической. При этом отмечается, что взаимодействие различных наук в исследовании данного института носит сложный характер.

4. На основе изученного опыта бюджетного федерализма в зарубежных странах можно сделать вывод о том, что России предстоит еще решить множество не только экономических, но и политических вопросов в этой области. С учетом взвешенного подхода при выработке окончательных рекомендаций для Российской Федерации предлагается использовать такие

элементы как: четкое политическое разграничение полномочий; законодательное закрепление функций и источников средств между центральными и территориальными органами власти; обеспечение региональных и местных бюджетов собственными доходами. Такая модель межбюджетных отношений станет важнейшим фактором стабильного социально-политического развития регионов России.

5. На наш взгляд, для совершенствования межбюджетных отношений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия как основы устойчивого экономического и социально-политического развития необходимо было бы учитывать моменты, связанные с учетом баланса разграничения полномочий между уровнями власти; оптимизации встречных финансовых потоков и наращивании налогового потенциала; компенсации недостатка средств; недопущении изъятия или принудительной централизации доходов региона; приоритетного финансирования программы социальной поддержки регионов; повышения взаимной ответственности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти Республики Бурятия и местного самоуправления за соблюдение обязательств по межбюджетным отношениям; реализации программно-целевого принципа планирования и исполнения бюджета и приоритетных национальных проектов.

6. Несмотря на принимаемые в последние годы усилия федерального Центра, региональная политика в современной России оценивается как не всегда последовательная и зависящая не только от финансовых ресурсов, но и от политических решений, которые не всегда четко определяют стратегический курс этой политики.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что ее автором внесен определенный вклад в изучении бюджетного федерализма как институционального фактора социально-политического развития регионов России.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что выводы и предложения, выдвинутые в диссертационном исследовании, позволяют определить состояние дел в Республике Бурятия в бюджетной сфере, а рекомендации по совершенствованию межбюджетных отношений будут способствовать повышению самостоятельности бюджета республики. Рекомендации предназначены для использования органами государственной власти Республики Бурятия.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы при составлении учебных курсов, связанных с федеративными, межбюджетными отношениями и бюджетным федерализмом.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертационная работа выполнена и рекомендована к защите на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Основные положения диссертации нашли отражения в научных публикациях автора, в том числе в рецензируемом научном журнале, рекомендованном ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Аспекты темы диссертационного исследования обсуждались в рамках научной школы профессора Н.П. Медведева по проблематике: «Политическая регионалистика и этнополитика» и «Многоуровневая власть. Проблемы централизации и децентрализации», а также в процессе разработки и реализации проекта агентства «Регион-прогноз».

Структура работы. Поставленная проблема, объект, предмет, цели и задачи диссертации предопределили внутреннюю логику и структуру данной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее научной разработанности, указываются объект, предмет, цель и задачи диссертационной работы, ее теоретическая и методологическая база, сформулированы научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, показана их теоретическая и практическая значимость, отмечаются результаты апробации проведенного исследования.

Глава первая - «Теоретико-методологические аспекты бюджетного федерализма как институционального фактора регионального развития» раскрывает концептуальный замысел диссертации. В главе рассматриваются теоретические основы понятия «бюджетный федерализм», анализируются различные научные подходы к его определению. Одновременно рассматривается структура и функции бюджетного федерализма. В главе особое внимание уделяется принципам бюджетного федерализма, которые являются основой построения и реформирования данного института в России.

В первом параграфе «Бюджетный федерализм как категория экономической и политической науки» рассматриваются существующие научные определения бюджетного федерализма, сравниваются тесно связанные с ним понятия «экономический федерализм», «межбюджетные отношения». Автор исследует содержание понятия «бюджетный федерализм» в контексте различных наук и приходит к выводу, что сегодня исследова-

тели проблем бюджетного федерализма предлагают самые разные его определения.

По мнению политолога Туровского Р., смысл бюджетного федерализма заключается в распределении финансовых поступлений между уровнями региональной структуры (на этих уровнях складываются федеральная и региональные бюджетно-налоговые системы).

В экономической литературе дают различные терминологические обозначения сущности «бюджетного федерализма». В самом простом виде бюджетный федерализм, по определению Любимцева Ю., выражает системно организованную совокупность денежных потоков между субъектами межбюджетных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных ресурсов. Христенко В. и Лавров А. обозначают бюджетный федерализм как систему принципов, на которых базируется (должно базироваться) бюджетное устройство.

С точки зрения автора, среди ученых и политиков нет однозначного понятия самого объекта бюджетного федерализма. Понятие «бюджетный федерализм» введено в научный и практический оборот без раскрытия его содержания и сущности. Проблемы реализации его принципов в России, на наш взгляд, и заключаются в том, что понятие «бюджетный федерализм» до конца пока еще не определено.

Более того, подчеркивает автор, понятие «бюджетный федерализм» остается без внимания законодателя. В действующих кодексах: в Бюджетном кодексе Российской Федерации, Налоговом кодексе Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации не упоминается о бюджетном федерализме. В основном документе Российской Федерации, регулирующем межбюджетные отношения, - в Бюджетном кодексе Российской Федерации - нет статей, посвященных бюджетному федерализму. Таким образом, это наводит автора на мысль о том, что необходима скорейшая разработка данного понятия для внедрения в законодательство Российской Федерации и скорейшая его практическая реализация.

В параграфе отмечается, что ключевым понятием в содержании термина «бюджетный федерализм» является именно «федерализм» как основополагающий принцип государственно-территориального устройства, а потому в полной мере раскрыть сущность бюджетного федерализма возможно только исходя из базовых положений федерализма как такового. Построение подлинного бюджетного федерализма немыслимо при нерешенности основных проблем федерализма в государстве, данные понятия тесно взаимосвязаны. На наш взгляд, основные признаки федерализма являются и признаками бюджетного федерализма, например, наличие двух уровней государственной власти (федеральный и региональный),

разграничение предметов ведения и полномочий между ними, проведение целенаправленной региональной политики.

Автор приходит к выводу о том, что бюджетный федерализм является одним из элементов федерализма вообще. Федерализм в России еще недостаточно разработан, носит незавершенный характер. Чтобы использовать для регионального развития такой важнейший институт как бюджетный федерализм, необходимо сначала исследовать «подводные камни» федеративных отношений в Российской Федерации в целом.

Во втором параграфе «Структура, функции и основные принципы бюджетного федерализма в условиях современного государства» рассматриваются структура, функции и принципы бюджетного федерализма.

Структуру бюджетного федерализма составляют органы законодательной, исполнительной власти федерального и регионального уровней, муниципальные образования, осуществляющие бюджетную деятельность; бюджетные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, закрепленные за каждым уровнем государственной власти и местным самоуправлением; политические отношения, направленные на развитие бюджетного федерализма, посредством вовлечения субъектов политики в процесс принятия и исполнения бюджета, в установление межрегиональных и муниципальных связей по использованию денежных средств; бюджетные средства, имеющиеся у органов власти для выполнения бюджетных обязательств.

Сущность бюджетного федерализма выражается в его функциях. К основным функциям бюджетного федерализма необходимо отнести следующие: а) регулятивная; б) закрепление и воспроизводство политических отношений; в) распределительная (распределение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы); г) контрольная; д) аккумулирующая (формирование централизованных фондов денежных средств).

Следует отметить, что наиболее важными, на наш взгляд, являются распределительная и контрольная функции, так как главное в бюджетном федерализме – механизм распределения ресурсов и соответственно контроль над механизмом этого распределения.

Анализируя систему принципов, которая дается политологической, экономической и юридической наукой, автор диссертации приходит к выводу о том, что общепризнанная система принципов бюджетного федерализма отсутствует. Та или иная модель ее построения обусловлена субъективностью взглядов исследователей на сущность самого понятия «бюджетный федерализм». Неоднозначное понимание системы принципов бюджетного федерализма связано и с тем, что в законодательстве нет чет-

кого определения понятия «бюджетный федерализм», отсюда и разное понимание среди ученых и политиков сущности и принципов бюджетного федерализма.

В качестве возможного варианта диссертантом предлагается система следующих принципов:

- разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в бюджетной сфере;
- равенство бюджетно-правового статуса субъектов Российской Федерации;
- сочетание интересов субъектов Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных образований с общегосударственными интересами, принцип единства.

На наш взгляд, совокупность именно этих достаточно емких по содержанию принципов наиболее точно отражает основную идею бюджетного федерализма, сущностные черты которого определены федеративной природой государства. К сожалению, все вышеперечисленные принципы в полной мере не реализуются в Российской Федерации.

Во второй главе «Процесс формирования современной модели бюджетного федерализма в России в условиях централизации власти» рассмотрены основные этапы развития бюджетного федерализма в современной России и выделен новый этап, связанный с мировым финансовым кризисом. Диссертантом сделана попытка выявить особенности современной модели бюджетного федерализма в России. В главе проведен сравнительный анализ моделей бюджетного федерализма России и других федеративных государств.

В первом параграфе «Основные этапы становления межбюджетных отношений между Центром и регионами» рассматриваются следующие этапы становления российской модели бюджетного федерализма: первый этап - 1989-1991 гг.; второй - 1991-1993 гг.; третий — 1993-1996 гг.; четвертый — 1996-2000 гг.; пятый — 2000-2008 гг., шестой — с 2008 г.

Первый этап (1989-1991 гг.). До середины 1991 г. бюджетная система Российской Федерации функционировала в рамках бюджетной системы СССР. Бюджетная система была по существу унитарной. Все уровни власти были лишены возможности проведения самостоятельной налоговой и бюджетной политики. Вышестоящие органы власти утверждали доходы и расходы нижестоящих единиц. На данном этапе была нарушена вертикаль бюджетных отношений, республики формировали свои собственные бюджеты и сокращали отчисления в союзный бюджет, что никак не соответствовало сущности бюджетного федерализма.

Второй этап (1991 – 1993 гг.). Этап децентрализации, разрушения бюджетной системы, адаптированной к условиям унитарного государства. Бюджетная система на данном этапе строилась на противоречивых принципах: межбюджетные отношения стали асимметричными, а бюджетный федерализм предполагает равенство всех участников бюджетного процесса. Республики строили свои взаимоотношения с федеральным бюджетом (что влекло за собой такое явление как сепаратизм), а некоторые регионы продолжали фактически утверждать свои бюджеты в Министерстве финансов.

Третий этап (1993-1996 гг.). Существенным недостатком данного этапа следует считать продолжающиеся «личные взаимоотношения» республик с Центром и сокращение бюджетной самостоятельности субъектов. В данный период Центр не способен был воздействовать на межбюджетное регулирование внутри субъектов Российской Федерации, что, на наш взгляд, существенно отличается от современного этапа, где в большей степени Центр определяет бюджетную политику субъекта, включая и объем перечисляемых ресурсов.

Четвертый этап (1996-2000 гг.). Отличительным моментом данного этапа было то, что распределение доходов между российскими регионами и Центром было в пропорции 50 % на 50 %, сегодня же мы наблюдаем совершенно другую пропорцию распределения. Важной вехой данного этапа явилось вступление в силу в июле 1999 г. Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», что существенно меняет взаимоотношения Центра и региона.

Пятый этап (с 2000-2008 гг.). На данном этапе развитие бюджетного федерализма в России отличается от прежних лет иной политикой федерального Центра к бюджетному строительству. Речь идет о долгосрочном планировании, о бюджетной реформе с четкими целями и ожидаемыми результатами, осуществляется работа по дальнейшему разграничению доходных полномочий и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы.

Шестой этап (с 2008 г.), на котором находится современный российский бюджетный федерализм, принципиально отличается от предыдущих активной деятельностью государства по выстраиванию политических отношений в бюджетной сфере на принципах федерализма. В период мирового финансового кризиса 2008 – 2009 гг. новые принципы распределения бюджетных средств, указанные в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010-2012 гг., во многом меняют суть межбюджетных отношений.

Автор приходит к выводу, что на сегодняшний день концепция бюджетного федерализма сформировалась как самостоятельное научное направление в политологии, но еще требует значительных доработок. Причин для этого немало: становление бюджетного федерализма в России происходит в противоречивых федеративных отношениях, сложной социально-экономической ситуации большинства субъектов Российской Федерации.

Во втором параграфе *«Особенности современной модели бюджетного федерализма в условиях централизации российской власти»* раскрываются основные особенности современной российской модели бюджетного федерализма.

Диссертант отмечает, что в современной России существует необходимость выработки новой модели бюджетного федерализма, соответствующей федеративному устройству современной России, но на сегодняшний день выработка такой модели представляет сложный процесс, требующий решения многих проблем. Сегодня, например, не достигнута базовая цель региональной политики - сокращение различий социально-экономического состояния субъектов Российской Федерации. Для решения этой задачи приоритетными направлениями региональной политики должны стать такие направления как разработка и практическое внедрение комплекса инструментов, обеспечивающих мотивацию органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а именно: устранение дисбаланса региональных бюджетов; формирование стимулов к саморазвитию высокودотационных регионов; формирование инвестиционного климата для дальнейшего развития регионов; наращивание собственного экономического потенциала.

Что касается особенностей российской модели бюджетного федерализма, то современная российская модель совмещает в себе следующие черты: модель централизована; до недавнего времени российская модель бюджетного федерализма была асимметрична; российскую модель бюджетного федерализма можно охарактеризовать как плановую, но требующую доработок. Сегодня остается актуальной задача по расширению экономического прогнозирования и финансового планирования. Трехлетние экономические прогнозы и бюджеты должны разрабатываться в рамках средне- и долгосрочных прогнозов на срок до 20 лет, как указано в Бюджетном послании Президента Российской Федерации; модель дифференцирована.

Следует обратить внимание, что это не исчерпывающий список черт, которые присущи российской модели бюджетного федерализма.

В третьем параграфе «Влияние межбюджетных отношений на политический процесс в России, ФРГ и США: сравнительный анализ» рассматривается зарубежный опыт бюджетного федерализма. Особенно, на наш взгляд, для России интересен опыт в таких аспектах, как: разграничение полномочий и сфер ведения между уровнями власти; осуществление финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней; реализация налоговых полномочий и др. При этом автор подчеркивает, что при адаптации политического опыта других стран применительно к России должна учитываться ее специфика. Тем не менее, знать этот опыт необходимо, чтобы использовать те или иные его элементы и механизмы.

Какие конкретно элементы и механизмы бюджетного федерализма федеративных государств могут быть реализованы на практике в России? Проанализировав соответствующий материал, автор полагает, что самостоятельное определение финансовой политики регионами, как это происходит в США, не представляется возможным, так как это препятствует реализации единого экономического пространства в Российской Федерации, а также может привести к ухудшению положения регионов с низким налоговым потенциалом. По опыту США и Германии, на взгляд автора, для России важным является применение целевых трансфертов, которое должно сопровождаться жестким контролем со стороны федеральных властей. Такая модель межбюджетных отношений становится устойчивой основой социально-политического развития регионов.

Полезным для Российской Федерации, на наш взгляд, является опыт Германии в закреплении в Конституции ФРГ вопросов в сфере бюджетного федерализма. Использование метода особых бюджетных режимов в США также перспективно применительно к отдельным регионам России в условиях исторического и этнополитического разнообразия (например, Республика Бурятия).

В третьей главе «Бюджетный федерализм как основа российской государственной региональной политики (на примере Республики Бурятия)» автор рассматривает политико-правовые основы разграничения бюджетных полномочий, доходов и расходов между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия, а также роль органов государственной власти Российской Федерации в укреплении бюджетной сферы Республики Бурятия и основные пути совершенствования института бюджетного федерализма в Республике Бурятия.

Первый параграф «Политико-правовые основы разграничения бюджетных полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия» посвящен анализу существующих проблем в области разграничения до-

ходных и расходных полномочий между органами государственной власти, а также возможных путей совершенствования этих отношений.

Проблема разграничения бюджетных полномочий, в том числе по расходам и доходам между уровнями власти, является одной из самых актуальных и сложных в сфере регулирования межбюджетных отношений.

Разграничение полномочий между различными уровнями власти в соответствии с законодательно установленными принципами и организация их эффективного исполнения в России до конца не завершены. Этот процесс осуществляется недостаточно динамично и не всегда последовательно оказывает непосредственное влияние на социально-политическую стабильность в Республике Бурятия.

Закрепление определенных расходных функций должно быть за тем уровнем власти, который сможет наиболее эффективно их реализовать.

Анализируя многочисленные примеры межбюджетных отношений других стран, предлагается обеспечить региональные органы власти Республики Бурятия и местного самоуправления реальными расходными полномочиями; четко разграничить расходные полномочия между различными уровнями власти, сократив в максимально возможной степени сферу совместных полномочий; сократить, а в перспективе ликвидировать «нефинансируемые мандаты», предусмотрев полное финансовое обеспечение установленных законодательством бюджетных обязательств.

Важно также соблюдение законодательного запрета на принятие нормативных правовых актов, возлагающих на бюджеты более низких уровней дополнительные расходы без предоставления источников финансирования.

Нуждаются в дальнейшем совершенствовании отношения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия и в области доходных полномочий.

Для того, чтобы у Республики Бурятия появились действительные стимулы к увеличению своих доходов, к финансовому самообеспечению, к более рациональному и ответственному использованию бюджетных средств, разграничение доходов между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия могло бы выглядеть следующим образом: разделение доходных источников ориентируется на общий объем обоснованных расходов Республики Бурятия. В этой связи необходимо установить взаимосвязь между объемом предоставляемых бюджетных услуг и уровнем налогообложения, например, предоставить Республике Бурятия два-три крупных налога, которые полностью находятся в ее распоряжении (сейчас в ведении региона

находится два крупных налога: налог с продаж и налог на имущество предприятий).

Также необходимо расширение налоговых полномочий органов власти субъекта Российской Федерации и зачисление 100% поступлений по определенным видам налоговых сборов за бюджетом одного уровня; прямые федеральные налоги (налог на прибыль предприятий и организаций, подоходный с физических лиц и ряд других) разделены между федеральным бюджетом и бюджетом Республики Бурятия – метод дотраивания ставок.

Второй параграф «Стабилизация межбюджетных отношений как фактор устойчивого социально-политического развития Республики Бурятия» рассматривает межбюджетные трансферты как важнейший инструмент региональной политики, механизм влияния на социально-экономическое развитие территорий и эффективность деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В параграфе отмечается, что Республика Бурятия постоянно получает из федерального бюджета достаточно весомую финансовую поддержку, размеры которой достигают половины ее консолидированного бюджета. Это ведет к дестимулированию усилий региона по развитию промышленности, по увеличению доходов и осуществлению эффективной политики управления расходами на своей территории. В этой связи необходимо формирование бюджетной самодостаточности республики.

Для решения вышеуказанных проблем необходимо предпринять следующие шаги:

- федеральному Центру следует вести политику стимулирования регионов к развитию своей бюджетной самодостаточности, повышения ответственности последних с целью эффективного использования бюджетных средств;

- в сложившихся условиях мирового финансового кризиса органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо определить состав первоочередных задач для приоритетного финансирования, где можно получить максимальный эффект и отказаться от принятия новых расходных обязательств;

- важным шагом также является проведение государственной политики, направленной на развитие экономического потенциала регионов, создание благоприятных условий для развития, прежде всего, промышленного производства, формирующего основную часть валового регионально-го продукта;

- повышение самостоятельности и ответственности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции главных распо-

рядителей средств федерального бюджета по соответствующим субсидиям, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации за эффективное и целевое использование субсидий;

- должны быть установлены единые принципы предоставления субсидий из вышестоящих бюджетов, а также должен быть отработан механизм определения условий предоставления субсидий, который должен предусматривать встречные обязательства со стороны субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Предпринимаемые меры должны выражаться не в передаче бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам дополнительной финансовой помощи, порождающей зачастую изживенческую политику, а в формировании максимально благоприятных условий для развития бизнеса на соответствующих территориях с учетом их экономической специализации и сбалансированном с ним развитием социальной сферы.

В третьем параграфе *«Политические механизмы совершенствования межбюджетных отношений в условиях современного российского федерализма»* автор делает попытку в разработке некоторых рекомендаций, инструментов совершенствования института бюджетного федерализма для реализации социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, в частности, Республики Бурятия.

Диссертантом определены основные проблемы межбюджетных отношений федерального Центра и Республики Бурятия. Необходимо отметить, что объем автореферата не позволяет обозначить и раскрыть в полной мере все проблемы межбюджетных отношений в современной России.

Тем не менее, одной из наиболее важных проблем, на наш взгляд, является проблема неэффективного разграничения расходных и доходных полномочий и ответственности между уровнями законодательной и исполнительной власти как федеральной и региональной, так региональной и муниципальной. Одним из важных направлений решения данной проблемы видится в уменьшении состава предметов, относящихся к совместному ведению. «Совместное ведение» в России расплывчато и обостряет противоречия между федеральными и региональными законами. Каждый уровень власти соответственно должен обладать теми правами, обязанностями и ресурсами, которые адекватны его предназначению, задачам и функциям, здесь очень важно учитывать «принцип субсидиарности».

Второй проблемой, на наш взгляд, является сохранение существующих диспропорций доходных поступлений и расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Усугубляется проблема несбалансированности бюджетов. Решение данной

проблемы видится в увеличении финансовых возможностей территориальных органов власти в сфере формирования доходов. Для повышения доходных источников региональным властям может быть полезен опыт Германии, в соответствии с которым в состав региональных налогов могут быть включены такие налоги и сборы, которые незначительно различаются по территориям, например, лесной, водный налог.

Третьей не менее важной проблемой, как отмечает диссертант, является усиление межрегиональной социально-экономической дифференциации. Устранение различий в уровнях развития субъектов Российской Федерации возможно только при переходе к устойчивому росту региональных экономик в комплексном их развитии. Решение этих вопросов возможно при проведении действенной инвестиционной политики государства, формировании производственного потенциала регионов на новой научно-технической базе. В июле 2009 г. в Республике Бурятия, в рамках Байкальского экономического форума состоялась Международная экономическая конференция. Работа конференции позволила создать площадку для обмена мнениями по крайне важным для Республики Бурятия вопросам создания благоприятных условий для улучшения качества жизни населения, формирования и развития региональной инновационной системы. Конференция активизировала инвестиционные процессы в республике. Сумма инвестиционных предложений 97 проектов превысила 130 млрд. рублей.

Четвертой проблемой межбюджетных отношений в Российской Федерации является нерациональное использование регионами финансовых средств из федерального бюджета, а также избыточное финансирование каких-либо расходов.

Отсутствие законодательно установленных единых принципов предоставления субсидий из вышестоящих бюджетов приводит к тому, что указанный вид трансфертов предоставляется нередко без учета объективной потребности территории в дополнительном финансировании соответствующей сферы, а также уровня бюджетной обеспеченности и соответственно способности территории самостоятельно за счет собственных доходов обеспечить финансирование расходных обязательств территории. К настоящему времени также не отработан на практике механизм определения условий предоставления субсидий, который должен предусматривать встречные обязательства со стороны субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по повышению эффективности государственного и муниципального управления в сфере, софинансируемой за счет субсидий. Со стороны федерального Центра необходимо формировать только необходимый перечень федеральных целевых программ, а ре-

гионам выделять только приоритетные направления финансирования, учитывая мировой экономический кризис.

Еще одной важной проблемой является несовершенный механизм распределения финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня. Для повышения результатов хозяйственной деятельности регионов, на наш взгляд, можно использовать зарубежный опыт конкурсного распределения дополнительных финансовых средств между субъектами. В Бюджетном послании на 2010-2012 гг. Президент Российской Федерации отметил переход в ряде случаев от предоставления субсидий к конкурсной системе выделения грантов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на структурные преобразования как одно из направлений решения проблем в сфере межбюджетных отношений.

Не менее важно повышение прозрачности и открытости деятельности органов исполнительной власти. Необходимо постоянно осуществлять мониторинг деятельности региональных и местных властей. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» разработана методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Данная методика позволяет провести комплексную оценку системы различных показателей развития региона, таких, как эффективность расходования бюджетных средств, динамика изменения показателей, характер качества жизни, уровень социально-экономического развития региона.

В **Заключении** подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются общие теоретические выводы, определяются направления для дальнейшей работы над темой.

В заключении диссертационного исследования дается обоснование политической значимости складывающейся модели бюджетного федерализма в России для социально-политического развития субъектов Федерации. В результате исследования делается вывод о том, что межбюджетные отношения между федеральными и региональными органами государственной власти являются не только фактором социально-экономического развития, но и институциональным фактором социально-политического развития регионов России.

Оптимальная модель межбюджетных отношений должна быть сориентирована на политическую независимость и автономию принятия политических решений органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также на повышение ответственности руководителей субъектов федерации и депутатов региональных законодатель-

ных собраний за принятие политических решений по социально-экономическому развитию регионов.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Стрекаловская Ю.А. Политические проблемы трансформации межбюджетных отношений в современной России / Ю.А. Стрекаловская // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». - 2008. - №5. - 0,3 п.л.

II. Научные статьи:

2. Стрекаловская Ю.А. Особенности бюджетного федерализма в современной России / Ю.А. Стрекаловская // Политика и власть: российское и мировое измерение. – 2008. - Вып.3. – С. 13-24. - 0,3 п. л.
3. Стрекаловская Ю.А. Проблемы и направления развития бюджетного федерализма в Российской Федерации / Ю.А. Стрекаловская // Многоуровневая власть: проблемы централизации и децентрализации. – 2008. - Вып.4. – С. 53-60. – 0,3 п. л.
4. Стрекаловская Ю.А. Некоторые особенности российской модели бюджетного федерализма / Ю.А. Стрекаловская // Политическая регионалистика и этнополитика. – 2009. - Вып. 6. – С.117-124.– 0,3 п. л.
5. Стрекаловская Ю.А. Региональная бюджетная политика: Россия, США, Германия, Канада / Ю.А. Стрекаловская // Политическая регионалистика и этнополитика. – 2009. - Вып. 7. – С.93-103.– 0,3 п. л.
6. Стрекаловская Ю.А. Межбюджетные отношения как ресурсный фактор развития регионального политического процесса / Ю.А. Стрекаловская // Политическая регионалистика и этнополитика. – 2009. - Вып. 8. – С.90-100.– 0,5 п. л.

Объем научных публикаций автора по теме исследования составляет 2,2 п.л.

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Стрекаловской Юлии Александровны

Тема диссертационного исследования:

**«Бюджетный федерализм как институциональный фактор социально-политического развития регионов России
(на примере Республики Бурятия)»**

Научный руководитель:
доктор политических наук, профессор
Медведев Николай Павлович

Изготовление оригинал макета
Стрекаловская Юлия Александровна

Подписано в печать 20. 11. 2009 г. Тираж 80 экз.
Усл. п.л. 1.1

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 542
119606, Москва, пр-т Вернадского, 84