

ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ФЕДЕРАЛИЗМА

А.С. Бурнасов



Бурнасов Александр Сергеевич — магистрант факультета политологии и социологии УрГУ

При всей остроте дискуссий, которые ведутся сегодня по поводу моделей российского федерализма, им не хватает главного — четкого понимания федерализма во взаимосвязи его политических и экономических аспектов.

После распада СССР многие политики и эксперты предрекали, что та же участь постигнет и Россию. Как отмечает ряд ученых, в результате строительства «реального федерализма» в нашей стране, сопровождаемого «синдромом Беловежья» и «парадом суверенитетов», мы стали свидетелями складывания феномена «Вестфальской России». В результате ослабления федерального Центра в начале 90-х и перетекания значительной части властных полномочий на места долгожданного торжества демократии и федерализма не произошло. Напротив, вместо единого центра возникло восемьдесят девять. Иерархичный, отлаженный по вертикали авторитаризм уступил место «горизонтальному авторитаризму». Командно-административные отношения, дополненные и модернизированные рыночными реалиями, были спущены сверху в регионы. Культ генсека уступил место культу губернатора (президента, главы правительства республик). Лишенные же общих для всех идеологических ориентиров, некоей «генеральной линии» Президента и Правительства, российские региональные начальники, подчиненные лишь юридически фиктивной императорской власти, стали вводить на подведомственных территориях близкую и понятную им политическую религию.

Превращению России в 90-е годы в «сообщество регионов» помогли и такие параллельные

процессы, как сложившееся в центре в 1991-1993 гг. двоевластие (Президент и Верховный Совет) и решение основного вопроса того времени — вопроса о власти. Не решив кардинально вопрос о стратегическом пути, по которому пойдет государство, образовавшееся в результате «августовской революции», братья за «замирение» окраин было бы верхом политического легкомыслия. Видимо, из подобного постулата исходил первый российский президент, предлагая регионам взять побольше суверенитета. Проще говоря, выбирая между «покупкой» (и недешевой) региональных баронов и их силовым «замирением», Борис Николаевич остановился на первом.

Для понимания феномена российского «федерализма» требуются взвешенные подходы, учитывающие, что российская модель федерализма возникла в условиях распада СССР и всеобщего управленческого и экономического кризиса, кризиса национальной идентичности. Очевидно, что при всех издержках, связанных с произволом властей, России удалось избежать повторения «беловежского сценария» и дать некоторый импульс для развития демократических процедур.

Согласие федерального центра на децентрализацию России в начале 90-х гг. позволило решить основной вопрос — вопрос о власти в самом центре, консолидировать власть, сформировав определенную систему сдержек и противовесов и приступить к следующему логическому шагу — преодолению высокой децентрализации и реформированию российской федеративной модели.

Значительный поворот в направлении к централизации, выстраиванию иерархии, прежде всего, в политической сфере, создания равенства отношений между центром и любыми другими субъектами РФ, был ознаменован созданием федеральных округов в 2000 году на базе военных и других силовых округов. Именно с опорой на них федеральный центр впоследствии начал процедуру приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, т.е. совершая процедуру отката к централизации.

В современной России отношения между центром и периферией, по сути дела, в гораздо большей степени определяются политическими и экономическими факторами, нежели конституционными нормами. Складывается впечатление, что число действующих в ней типов федеративных отношений соответствует числу членов Федерации. В РФ имеются и единство, и многообразие, но они накладываются, скорее, в противоречии, чем в гармонии.

В России существуют значительные региональные различия в развитии гражданского общества, в электоральной практике, в приверженности конституционным нормам, в соблюдении прав человека. Конституции республик и уставы регионов создавались в ходе ожесточенной борьбы за власть

между региональными исполнительными и законодательными органами. И тот, кто победил в этой борьбе, навязал остальным устраивавшую его форму политической системы.

В последнее время крайне остро встали вопросы региональной политики. Многие говорят о том, что необходимо в корне перестраивать и формировать государственную региональную политику, адекватную сегодняшней ситуации. На мой взгляд, сегодня необходимо уже преодолевать не политические, а скорее, экономические проблемы, такие как, например, несовершенство системы межбюджетных отношений, которое серьезно затрудняет становление России как федеративного государства.

Сегодня с полным правом можно сказать, что в Российской Федерации установлена конституционная модель бюджетного федерализма, так как именно Конституция определяет такие общие принципы бюджетной системы, как разграниченность и самостоятельность бюджетов всех уровней. Особым звеном конституционной модели бюджетного федерализма являются совместные бюджетные и налоговые полномочия Федерации и ее субъектов. С одной стороны, они взаимно ограничивают полномочия центра и регионов, а с другой — устанавливают их взаимосвязь и взаимозависимость, определяя единство бюджетной и налоговой системы. Конституцией предусмотрено в совместное ведение Федерации и ее субъектов установление общих принципов налогообложения и сборов, но в то же время субъекты Федерации могут вводить собственную систему налогов и сборов на основе общих принципов налогообложения.

Таким образом, конституционные основы формирования эффективной модели бюджетного федерализма уже существуют. Однако реальная его сущность значительно сложнее и представляет собой взаимодействие экономических и политических интересов властных структур государства разных уровней, направленных на формирование, присвоение, распоряжение и использование денежных ресурсов общества посредством системы налогов, платежей, сборов и системы бюджетных ассигнований и расходов. Именно в рамках данной системы заключен процесс финансового обращения внутри государства, выражающийся в специфических финансовых кругооборотах бюджетных денежных ресурсов между их источниками (юридическими и физическими лицами), органами власти и субъектами присвоения ресурсов.

Бюджетный федерализм выступает неким посредником обмена в системе «экономика — государство — экономика», где государство само по себе является целой системой субъектов.

При этом следует помнить, что принципы построения и механизмы функционирования нынешней бюджетной системы сложились еще в 30-е годы и полностью отвечали характеру и методам административно-командной системы управления народным хозяйством страны. Так, принципы единства и так называемого «демократического», а на самом деле «жесткого» централизма обусловили следующие характерные черты российской бюджетной системы:

- стягивание значительной доли финансовых ресурсов в центральный бюджет;

- деление всех доходных источников на закрепленные, передаваемые в ведение среднего и низового уровней государственной власти, и регулирующие, объемом которых распоряжался вышестоящий орган власти;

- широкие масштабы перераспределения финансовых ресурсов между звеньями бюджетной системы, предопределившие постепенное возрастание доли регулирующих доходов в территориальных бюджетах — в среднем до 70—85%;

- субъективизм при решении вопросов об объеме средств, передаваемых конкретному нижестоящему бюджету;

- ориентированная на расходы методология формирования территориальных бюджетов, воспитывавшая у нижестоящих управленческих структур иждивенчество и твердую уверенность в том, что за все, в конечном счете, отвечает государство, его верховная власть;

- ежегодный пересмотр процентов отчислений от регулирующих доходов, дававший вышестоящему органу власти неограниченные возможности держать в зависимости нижестоящий орган власти, вынуждая его выпрашивать дополнительные отчисления от регулирующих доходов;

- множественность форм межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов, позволявшая во всех случаях применять субъективный «индивидуальный» подход при решении вопроса о выделении финансовой помощи нижестоящему бюджету.

Поэтому, формально провозгласив построение иерархии бюджетной системы на принципах бюджетного федерализма, на практике федеральный бюджет России до сих пор функционирует как центральный бюджет унитарного государства.