

*Регион: экономика и социология, 2011, № 4, с. 39–50*

## СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ФИСКАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

**В.И. Клисторин**

*ИЭОПП СО РАН*

### **Аннотация**

Анализ программных документов в области федеративных и межбюджетных отношений показал, что существующая система федеративных институтов неэффективна. Осознана необходимость децентрализации властных полномочий и финансовых ресурсов. Но серьезные политические реформы в сфере федеративных отношений и региональной политики пока не стоят на повестке дня и подменяются отдельными, часто противоречивыми решениями. В части межбюджетных отношений реально идут процессы перераспределения финансовых ресурсов и ответственности на региональный и местный уровни, причем второй процесс часто обгоняет первый.

**Ключевые слова:** централизация, децентрализация, принципы федерализма, федеративные институты, бюджетная политика, межбюджетные отношения, трансферты

### **Abstract**

Having analyzed the governmental program documents on the Russian federate and intergovernmental relations, we can state that a current system of federate institutions proved to be ineffective. However, the awareness of a necessity to decentralize powers and financial resources does exist in the country but still no serious reforms concerning federate relations and regional policy have been seen on the current agenda. Moreover, quite a few of the governmental decisions – often contradictory ones – stand in for such reforms. As for intergovern-

mental relations, two processes of redistribution of powers – delegation of responsibilities and delegation financial resources to the regional and local levels – can be observed at present, the first one is often faster than the second at that.

**Keywords:** centralization, decentralization, principles of federalism, federate institutions, fiscal policy, intergovernmental relations, transfers

Проблема децентрализации властных полномочий и их перераспределения между уровнями власти в соответствии с принципами федерализма в 2011 г. была поставлена на высшем государственном уровне, и, более того, были сформулированы конкретные шаги в этой области. В своем выступлении на заседании Петербургского международного экономического форума Президент РФ Д.А. Медведев среди важнейших мер по модернизации экономики и улучшению инвестиционного климата выделил следующее: «Федеративный характер нашего государства должен быть мотором развития нашей огромной и многообразной страны и работать на наше конкурентное преимущество. В современном мире невозможно управлять страной из одной точки, тем более когда речь идет о такой стране, как Россия. Скажу больше: если все начинает работать или движется по сигналу из Кремля, а это мы проходили, я сам знаю это на собственном опыте, значит, система нежизнеспособна, ее нужно подстраивать под конкретного человека. Это плохо, это означает, что систему нужно менять. В ближайшее время я создам специальную рабочую группу высокого уровня, которая подготовит предложения по децентрализации полномочий между уровнями власти, прежде всего в пользу муниципального уровня, включая вопросы соответствующей корректировки национальной налоговой системы и принципов межбюджетных отношений. Убежден, что такие решения будут в большей мере отвечать и потребностям перспективной структуры российской экономики» [1].

Постановка проблемы совершенно правильная, хотя и запоздавшая. Преимущества децентрализованной системы управления, основанной на принципах федерализма, особенно в наиболее крупных государствах, с точки зрения численности населения и размеров территории настолько существенны, что стали общепризнанными. Более того, еще в 2001 г. была опубликована статья под красноречивым названи-

ем «Реформа межбюджетных отношений в России: “федерализм, создающий рынок”» [2].

Уже в 2003 г. политические решения по централизации управления и финансовых ресурсов на федеральном уровне вызвали опасения у специалистов [3]. Но маховик централизации в политической и финансовой областях, особенно начиная с 2004 г., уже набрал обороты и продолжает раскручиваться и сегодня. Потребовались кризис 2008–2009 гг. и последующая стагнация в экономике, а также нарастающие ощущения пессимизма в общественно-политической жизни страны, для того чтобы указанную проблему стали обсуждать сначала на уровне экспертного сообщества, аффилированного с властью, и лишь затем на уровне публичной политики. В нынешнем, 2011 г., Центр стратегических разработок опубликовал доклад, свидетельствующий не просто о неэффективности системы управления в стране, а о нарастании политического кризиса, который выражается в делигитимизации российской власти. Авторы видят выход в политической трансформации, под которой понимается «перезагрузка кредита доверия» к власти в целом и ее ведущим лидерам, для чего потребуются запуск нового контента и новых лиц. Предполагается движение в направлении демократизации, но рекомендуемые меры не «преследуют целью комплексную трансформацию политической системы на принципах конкуренции» [4, с. 4]. Анализ документа показывает, что авторы рассматривают политическую проблему как юридическую и техническую, а это означает, что систему следует менять, ничего не меняя.

Применительно к проблеме совершенствования федеративных отношений и региональной политики ситуация выглядит так, что созданная система управления фактически исключает участие федеративных институтов в принятии решений по ключевым вопросам региональной политики, что, в свою очередь, ликвидирует возможность ее последовательного проведения в течение сколько-нибудь продолжительного времени. Так как изменение пространственной структуры требует достаточного длительного времени, это означает, что последовательная региональная политика в нашей стране просто нереализуема.

Есть и другая опасность, заключающаяся в том, что развивается противоречие между формальными и неформальными институтами,

поскольку вторые оказываются более эффективными. Анализ эволюции федеративных институтов в нашей стране начиная с советского периода показывает, что переход от формально договорной конфедерации при фактически действовавшей жестко централизованной унитарной системе к фактической федерации привел к распаду СССР [5, с. 218–247]. Так произошло в том числе и потому, что попытки привести в соответствие формальные и неформальные институты имели катастрофические последствия. Советская система власти и экономического управления, подобно другим сторонам жизни общества, характеризовалась нарастающим противоречием между декларируемыми целями, приоритетами и принимаемыми программами и нормативными актами, с одной стороны, и реальными решениями и механизмами их принятия – с другой. Все это в значительной степени характерно и для постсоветской России. Популярный в период «укрепления вертикали власти» лозунг «взять из советского периода все ценное» обернулся тем, что было взято то, что было удобно с точки зрения бюрократии.

Рассмотрим основные признаки (принципы функционирования) федеративного государства и сравним их с фактическим положением дел в России в первом десятилетии XXI в. Д. Элазар [6, р. 6] выделяет следующие признаки:

- **закрепление в конституции страны распределения власти и гарантий неизменности полномочий центрального и региональных правительств.** В действительности же в России распределение полномочий между уровнями власти пересматривались почти ежегодно, иногда достаточно радикальным образом. При этом реальные полномочия отдельных субъектов РФ расширялись, тогда как других – фактически сокращались;
- **наличие двухпалатного парламента, представляющего население и регионы.** Обе палаты Федерального Собрания РФ превратились фактически в организации, оформляющие решения Президента и Правительства РФ, и утратили самостоятельность;
- **представительство регионов на федеральном уровне через двухпалатный парламент.** Все вышесказанное относится и к этому принципу. Достаточно посмотреть на процедуры формирования кадрового состава Совета Федерации и его органов;

- ***право регионов влиять на процесс изменения конституции страны, но без права изменять собственную конституцию в одностороннем порядке.*** Здесь трудно давать однозначные оценки, поскольку непонятны реальные процедуры согласования изменений конституций и уставов субъектов РФ с федеральными органами власти;
- ***наличие децентрализованного правительства, причем полномочия центрального правительства на федеральном уровне выше, чем полномочия региональных правительств на своем уровне.*** Этот принцип выполняется полностью, несмотря на растущую правовую асимметрию в РФ. Более того, из-за передачи части государственных полномочий на региональный и местный уровни и новаций в области межбюджетных отношений полномочия центрального правительства на всех уровнях власти постоянно повышаются.

Дополнительно к этим признакам Р. Уотс [7, р. 7] выделял еще два:

- ***посредничество в форме судебной системы или референдумов при разрешении конфликтов между правительствами.*** Признано на самом высоком политическом уровне, что судебная система работает плохо и нуждается в реформировании, поскольку прежние попытки ее реформирования не достигли заявленных целей. Референдумы практически исключены из числа инструментов решения проблем;
- ***наличие процессов и институтов для межправительственного сотрудничества в тех областях, где распределение полномочий не определено или перекрывается.*** Формально такие институты существуют в виде Государственного совета, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, всевозможных советов и комиссий, не говоря уже о структурах при палатах Федерального Собрания. Но в какой степени эти структуры влияют на стратегию в распределении полномочий между федеральным центром, субъектами РФ и органами местного самоуправления, а главное, на распределение полномочий в финансовой сфере – неизвестно.

Заметим, что пока обсуждение этих вопросов, т.е. возвращение к принципам федерализма в России, идет только на уровне научного и экспертного сообщества, а на уровне политического руководства лишь обозначается. Построенная система получила название «централизованного федерализма», что отдает черным юмором. Оценка дееспособности этой системы Президентом РФ приведена выше.

Перейдем от политических вопросов к финансовым. Попытки решения проблемы централизации-децентрализации полномочий и региональная политика находят выражение в системе межбюджетных отношений и параметрах принимаемых и исполняемых бюджетов. Здесь принципы получают количественное выражение. Российская модель межбюджетных отношений из-за доминанты федерального центра становится все более унитарной. Эксперты Института экономики переходного периода считают это частью последовательной программы по централизации финансовых потоков, начатой в 1999 г. Еще в 1998 г. доходы регионов составляли 54% доходной части консолидированного бюджета России, а в 2005 г. их доля снизилась до 33,8%. Наиболее важную роль в этом сыграла «централизация» налогов [8]. Другими словами, в России национальная модель федерализма совмещает несовместимое, т.е. конкуренцию между субъектами Федерации, как в США, в условиях расширения полномочий и финансовой базы центра, как в Германии. «Однако если в Германии развитая партийная система и влияние верхней палаты парламента (бундесрата) позволяет регионам оказывать значительное влияние на политику центра, то в России партийная система не сформирована, а Совет Федерации практически утратил влияние и функцию защитника интересов регионов. Прошлогодня монетизация стала демонстрацией новой системы, при которой субъектам Федерации отдается лишь роль послушных исполнителей, не имеющих ни политического, ни экономического влияния. В этом году по той же схеме работает реализация национальных проектов» [8].

Корректное сопоставление ежегодных отчетов об исполнении консолидированных бюджетов РФ затруднено из-за изменений бюджетной классификации, упоминавшихся перераспределений полномочий и ряда других обстоятельств. Поэтому обратимся к официаль-

ным аналитическим оценкам Минфина России. Проект «Бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2023 года» [9] опубликован в августе 2008 г., когда уже было зафиксировано падение промышленного производства, но масштабный финансово-экономический кризис еще был в латентной форме. Видимо поэтому данный проект так и не был утвержден, но он по-прежнему присутствует на официальном сайте Министерства финансов РФ. Разумеется, прогнозы и количественные оценки, содержащиеся в проекте, неизбежно меняются и будут меняться, но основные идеи и подходы к бюджетной политике, отражающие взгляды руководства Правительства РФ и Минфина России, по-видимому, пока остаются неизменными.

Данные табл. 1 показывают, что доля доходов консолидированных бюджетов регионов в консолидированном бюджете страны в предкризисный период монотонно сокращалась до 2005 г. (с 51 до 39,5%), а потом выросла почти на 2 п.п. (до 41,2%). Доля расходов за этот же период сократилась с 67,3 до 48,4%, что позволило с учетом межбюджетных трансфертов обеспечить общий профицит консолидированных субфедеральных бюджетов с 2004 г.

Что касается последующего развития, то в прогнозе обосновывается существенное сокращение доходов и расходов бюджетов всех уровней относительно ВВП. В конце прогнозного периода доходы бюджетной системы сократятся почти на 7%, консолидированного бюджета – на 11,1%, а федерального бюджета – почти на 9% (в п.п. ВВП) в сравнении с фактическим исполнением бюджета за 2007 г. Доля расходов в ВВП всех бюджетов в период до 2023 г. также снизится, хотя и в меньшей степени. Соответственно к 2020 г. ожидается дефицит бюджетной системы. Такой прогноз вызывает ряд вопросов, поскольку сокращение нефтегазовых доходов ожидается в меньшей степени, чем прочих, а мировая тенденция предполагает увеличение доли доходов и расходов бюджетов в ВВП по мере роста последнего. В прогнозе же заложен среднегодовой темп прироста ВВП свыше 6%, что соответствует параметрам «программы 2020». На этом фоне прогнозируется сокращение в предстоящие 15 лет доли расходов федерального бюджета в консолидированном бюджете РФ с 61,5 до 58,8%,

**Динамика основных показателей бюджетной системы РФ  
в 2000–2007 гг., % ВВП\***

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Консолидированный бюджет РФ</i>								
Доходы	28,6	29,7	32,4	31,2	31,9	35,2	35,3	35,7
Расходы	27,1	26,8	31,5	29,9	27,4	27,5	27,5	30,1
Баланс	1,6	2,9	0,9	1,3	4,5	7,7	7,8	5,6
Первичный баланс	5,4	5,6	3,1	3,1	5,7	8,8	8,6	6,1
<i>Федеральный бюджет</i>								
Доходы	15,5	17,6	20,3	19,5	20,1	23,7	23,4	23,6
Расходы	14,1	14,6	18,5	17,8	15,8	16,2	16,0	18,1
Баланс	1,4	3,0	1,8	1,7	4,3	7,5	7,4	5,4
Первичный баланс	0,0	5,6	3,9	3,4	5,5	8,4	8,1	5,9
<i>Консолидированные бюджеты субъектов РФ</i>								
Доходы	14,6	14,6	15,0	14,5	14,1	13,9	14,2	14,7
Расходы	18,2	14,7	15,5	14,9	13,9	13,6	13,7	14,6
Баланс	-3,6	-0,1	-0,5	-0,4	0,2	0,3	0,5	0,1

\* Данные Министерства финансов РФ.

т.е. на 2,7 п.п., а доходов – примерно с 63 до 56% за тот же период, т.е. на 7 п.п. (табл. 2).

Кроме того, следует обратить внимание на политику трансфертов субъектам Федерации. Их доля в ВВП России должна сократиться до 1%, в расходах консолидированного бюджета – до примерно 3,5%, а федерального – примерно с 6 до 4,5% общих расходов. Важнейшая цель – выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, а о выравнивании уровней их экономического и социального развития речь уже не идет. Логично в этом случае предложение о концентрации трансфертов в депрессивных регионах и о сокращении инвестиционных субсидий.



Таблица 2

## Прогноз доходов и расходов бюджетной системы РФ, % ВВП\*

Уровень бюджетной системы	2010	2012	2015	2020	2023
<i>Доходы</i>					
Бюджетная система	35,7	35,2	34,3	32,5	31,7
Консолидир. бюджет РФ	29,0	28,0	26,7	23,9	22,8
Федеральный бюджет	18,2	17,3	16,2	14,0	12,9
<i>Расходы</i>					
Расширенный бюджет	34,3	33,6	33,3	32,2	31,9
Консолидир. бюджет	28,8	28,0	27,5	25,9	25,7
Федеральный бюджет	17,7	16,9	16,7	15,4	15,1
<i>Межбюджетные трансферты, % от расходов</i>					
Консолидир. бюджет	3,7	4,0	3,8	3,4	3,6
Федеральный бюджет	5,8	5,7	5,2	4,4	4,6

\* Согласно Бюджетной стратегии РФ [9].

Возвращаясь к вопросу о финансовой децентрализации в бюджетной политике, следует констатировать, что еще задолго до последнего кризиса идея постепенного перераспределения доходных и расходных полномочий в пользу регионального и муниципального уровней власти была согласована и нашла отражение в официальных документах. Задача повышения финансовой самостоятельности и ответственности регионального и муниципального уровней власти многократно ставилась в программных документах, включая Бюджетные послания Президента РФ, с начала 2000-х годов [10]. Более того, в Бюджетном послании 2010 г. говорится: «В сфере межбюджетных отношений необходимо обеспечить расширение финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, возможностей их влияния на укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов. Повышение уровня финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за счет собственных дохо-

дов – это предпосылка для повышения эффективности расходования региональных и местных налогов, увеличения стабильности и предсказуемости доходов региональных и местных бюджетов и создания условий для более тесной увязки налогов, уплачиваемых налогоплательщиками в соответствующие бюджеты, с объемом, качеством и доступностью предоставляемых государственных или муниципальных услуг, а следовательно, для повышения ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления за результаты проводимой ими политики» [11].

Далее мы читаем: «Целесообразно перейти к предоставлению межбюджетных трансфертов преимущественно в виде дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации, что обусловлено необходимостью обеспечения большей самостоятельности органов власти субъектов Российской Федерации и повышения их ответственности за результаты деятельности» [11]. Одновременно предполагалось усилить финансовый контроль за расходованием средств, принять меры по повышению эффективности этих расходов, ставить перед получателями субсидий «конкретные цели и контролировать результаты этой работы».

Эти же сюжеты в Бюджетном послании на 2012–2014 гг. сформулированы несколько в ином ключе [12]. Главными задачами органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления должны стать формирование инвестиционного климата и решение социальных вопросов. Но для этого им необходима прочная финансовая основа. Однако вместо перечня конкретных мер указано, что до 1 декабря 2011 г. должны быть подготовлены предложения по децентрализации полномочий, в том числе в налоговой сфере и сфере межбюджетных отношений. Решение этой задачи возложено на специальную комиссию под руководством Д. Козака. Отмечено, что необходимо провести детальные расчеты по финансовому обеспечению работы учреждений, предлагаемых к передаче на региональный уровень, определить формы, механизмы и объемы предоставления региональным бюджетам субсидий и других форм поддержки из федерального бюджета.

Еще менее определенно звучит тезис о финансовом поощрении регионов, достигших наилучших результатов в сфере развития предпринимательства, привлечения инвестиций и, как следствие, обеспечивающих увеличение поступлений доходов в бюджеты всех уров-

ней, хотя ресурсы на эти цели обозначены: «дотации в размере не менее 10 млрд рублей ежегодно».

Предложено увеличить долю субсидий, распределяемых между бюджетами субъектов РФ до начала финансового года в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете, которая в настоящее время составляет около 15% от их общего объема, и закрепить за субъектами РФ право самостоятельно определять объемы расходов, осуществляемых за счет субвенций.

Далее говорится о последовательном сокращении бюджетных кредитов, переходе к «преимущественному использованию рыночных механизмов покрытия дефицитов бюджетов» субъектов РФ и о необходимости увязки их объемов с «предполагаемым объемом возвращаемых бюджетных кредитов».

Президент напомнил, что с 1 января 2012 г. вступают в силу изменения, касающиеся разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в области охраны здоровья, которые предусматривают передачу вопросов оказания медицинской помощи населению в ведение субфедеральных органов государственной власти. Эти и другие новации потребуют увеличения нормативов в пользу местных бюджетов, а также повысят требования к порядку определения объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и пропорции соотношения дотаций и субсидий, предоставляемых местным бюджетам из региональных бюджетов.

\* \* \*

Власти осознают, мягко выражаясь, несовершенство созданной системы управления, основанной не на институтах, а на «ручном управлении», превратившей процесс принятия решений в «политику физических лиц». Но идти на серьезные политические реформы в области федеративных отношений, а следовательно, и региональной политики они не готовы и предпочитают медленные частичные улучшения и «косметические» изменения. В части межбюджетных отношений реально идет перераспределение финансовых ресурсов и ответственности на региональный и местный уровни, но полномочия переда-

ются в большем объеме, чем ресурсы для их использования, что приводит к росту централизации системы.

## Литература

1. **Дмитрий** Медведев выступил на заседании Петербургского международно-экономического форума. – URL: <http://www.kremlin.ru/news/11601> (дата обращения 30.06.2011).
2. **Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д.** Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. – 2001. – № 4. – С. 32–51.
3. **Клиторин В.И.** Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне / Под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. – 240 с.
4. **Белановский С., Дмитриев М.** Политический кризис в России и возможные механизмы его развития. – URL: [http://www.csr.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=307%3A2011-03-28-16-38-10&catid=52%3A2010-05-03-17-49-10&Itemid=219&lang=ru](http://www.csr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=307%3A2011-03-28-16-38-10&catid=52%3A2010-05-03-17-49-10&Itemid=219&lang=ru) (дата обращения 30.06.2011).
5. **Пространственные трансформации** в российской экономике / Под ред. П.А. Минакира. – М.: Экономика, 2002. – 424 с.
6. **Elazar D.J.** Exploring federalism. – Tuscaloosa, Al.; London: The University of Alabama Press, 1991.
7. **Watts R.L.** Comparing federal systems. – Montreal; Kingston; London; Ithaca: Queen's University and the McGill-Queen's University Press, 1999.
8. **Объекты** Федерации // Федеральный центр лишает регионы экономической самостоятельности. – URL: <http://www.kommersant.ru/doc/671379> (дата обращения 30.06.2011).
9. **Проект** «Бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2023 года». – URL: <http://hghltd.yandex.net/yandbtm?fmode=inject&url=http%3A%2F%2Fwww.minfin.ru%2F&text=%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F&110n=ru&mime=html&sign=4c491686cf8ee76bce3b510fb9be036a&keyno=0> (дата обращения 30.06.2011).
10. **Клиторин В.И.** Российский федерализм: программы и инициативы // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 3. – С. 3–16.
11. **Бюджетное** послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах. – URL: <http://www.rg.ru/2010/06/29/poslanie.html> (дата обращения 30.06.2011).
12. **Бюджетное** послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2012–2014 годах. – URL: <http://www.rg.ru/2011/06/29/poslanie-sten.html> (дата обращения 30.06.2011).

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 08.08.2011 г.*

© Клисторин В.И., 2011