

УДК 34:330

А. Н. Асаул, Г. Ф. Балакина, М. К. Соян

Экономические аспекты российского федерализма¹

Показана сущность федерализма как модели государственного устройства и демократического способа распределения государственной власти по территориальному принципу. Приведены варианты классификации федеративных государств. Общій замысел федеративного государственного устройства на первый взгляд выглядит достаточно простым и ясным, но на практике возникает целый ряд проблем, связанных с соотношением объема прав и полномочий между центром и субъектами федерации. В экономическом аспекте наиболее дискуссионными являются вопросы установления рационального соотношения бюджетно-налоговых полномочий и полномочий по владению и управлению собственностью между центром и субъектами федерации. Ключевой практический вопрос «бюджетного федерализма» заключается в том, в какой точке будет найден баланс интересов между федеральным центром и субъектами в распределении доходных полномочий и расходных обязательств, который будет наиболее эффективно решать поставленные задачи на данном историческом этапе развития федерализма. Авторы констатируют, что государственная российская финансовая практика пока не нашла такой точки. По мнению авторов, именно экономическая наука должна вооружить теорию «бюджетного федерализма» необходимым научно-методическим инструментарием.

Ключевые слова: федерализм, федеративное государство, экономическая модель федерализма, бюджетный федерализм, регионализация.

Федерализм как модель государственного устройства и демократический способ распределения государственной власти по территориальному принципу в научной теории имеет однозначное универсальное определение. Под федерацией понимается государство, созданное на добровольной основе как союз территориально-государственных образований. Латинское слово «*fedus*» означает договор. Федеративное государство имеет единую федеральную конституцию, единое социально-экономическое пространство, единую денежную систему, общее гражданство, федеральные органы власти и управления. Члены (субъекты) федерации по своему правовому статусу равноправны, имеют свои конституции, законодательные, исполнительные и судебные органы власти. Федерация предполагает наличие двух систем власти: федеральной и субъектов федерации; верховенство конституции законов федерации; строгое разделение полномочий центра и субъектов федерации. Федерация образуется, как правило, там, где имеется значительное многообразие национально-этнических, социально-экономических и культурно-исторических условий. Универсальными правовыми принципами федеративного государственного устройства и управления являются принципы кооперации, интеграции и субсидиарности.

© А. Н. Асаул, Г. Ф. Балакина, М. К. Соян, 2013.

¹ Статья подготовлена в рамках гранта Российского гуманитарного научного фонда №13-12-17002 «Разработка организационно-экономического механизма формирования целевой экономической зоны на территории Республики Тува».

Они возникают на основе союзного договора (соглашения) между субъектами федерации в результате делегирования ими в федеральный центр властных функций, которые не могут эффективно выполняться субъектами федерации.

Описанная конструкция – это теоретическая модель федерации, а в международной практике разнообразие подходов реализации такой модели встречается, как правило, в каждом федеративном государстве. Даже такая фундаментальная основа федерализма как создание федерации «на добровольной основе» может реализоваться «сверху», путем преобразования унитарного государства. Так была создана Республика Пакистан в 1947 г. в результате раздела территории Британской Индии. Вероятно, при создании Российской Федерации после распада Советского Союза позиция центра тоже была определяющей, так как в 1993 г., когда обсуждалась и принималась Конституция России, где закреплено федеральное государственное устройство, региональные лидеры и население, воспитанные в унитарных традициях, вряд ли могли реально предложить федеративное государственное устройство в том виде, как вышеописанная «идеальная» модель федерации. Существует мнение, что федерализация России была проектом именно Кремля – в такой же степени, что и демократизация, деидеологизация, разгосударствление (приватизация). Все вместе представляет «мегапроект» преобразования России.

На теоретическом уровне можно выделить нейтралистскую, административную, координационную, договорную, дуалистическую и кооперативную концепции федерализма. Следует отметить, что часть теорий федерализма представляют собой не целостные учения о федерации, а лишь некие подходы, разработанные применительно к одному из элементов федерализма или же в качестве решения какой-то конкретной проблемы. Часто некоторые идеи о федерализме не выдерживали проверки практикой из-за недоучета важных факторов, значения которых возрастают вместе с развитием общества, государства, экономики и ускорением научно-технического прогресса. Поэтому нередко требуются разработки новых методологических подходов, пересмотра исходных теоретических позиций о федерализме.

Признанный мировой лидер теории федерализма, американский профессор Даниель Элазар в монографии «Exploring Federalism» («Исследуемый федерализм»), вышедшей в 1987 г., один из параграфов своей книги называет: «Многообразие федерализма впечатляет» (цитируем по [5]). По его мнению, имеются три основные модели современного федерализма: американская, швейцарская и канадская. В их рамках он выделяет 19 государств с федеративной системой, в том числе и ныне не существующие, государства, как СССР (Союз Советских Социалистических Республик), ЧСР (Чехословацкая Социалистическая Республика), СФРЮ (Социалистическая Федеративная Республика Югославия), и 21 неполные федерации, у которых в конституции федеральное государственное устройство не зафиксировано, но в организации присутствуют элементы федерализма. В их число входят Китай, Великобритания, Япония и другие экономически развитые и развивающиеся страны мира. Кроме этого, Даниель Элазар к особым видам федерации причисляет союзы, консоциации, конфедерации, ассиметричные федерации (в их состав включены союзы большого и малого государства, кондоминиумы), фаталистический федерализм и, наконец, местный и негосударственный федерализм. По его оценке, «Девятнадцать независимых стран мира являются согласно своей конституции федерациями. В них живет около 40% населения планеты».

В российской научной литературе встречаются конституционная, традиционная, регламентирующая, дуалистическая, монархическая, республиканская, кооперативная, исполнительная, экономическая, бюджетная модели федерации [6, с. 87]. Н. М. Добрынин выделяет следующие варианты классификации федеративных государств:

- 1) по способу образования: договорные, конституционные и конституционно-договорные федерации,
- 2) с точки зрения процесса формирования: возникающие в результате объединения (ассоциации) и в результате разрыва единства (диссоциации);
- 3) по характеру размежевания предметов ведения: дуалистические и кооперативные;
- 4) по характеру концентрации властных полномочий: интегрированные (централизованные) и деволюционные (относительно децентрализованные);
- 5) по функциональным особенностям и различиям в статусе отдельных составных частей: государства симметричные, асимметричные, симметричные с элементами асимметрии;
- 6) с точки зрения основного подхода к разделению федерации на субъектов: территориальный, национально-территориальный и комплексно-территориальный принцип;
- 7) по реальности нормативно установленных федеральных моделей: реальные и фантомные.

Имеются упоминания о существовании бюджетного, экономического, политического, этнического федерализмов. Действительно, разнообразие федерализмов впечатляет, однако, существует другая точка зрения о том, что «федерализм есть федерализм и ничего больше, единственной моделью федерализма является федерализм» [7, с. 340].

Считается, что принципы федерализма наиболее в полном объеме осуществлены в Соединенных штатах Америки (США), что позволило им на деле реализовать демократию в территориально-пространственном распределении государственной власти. По мнению американцев, федеративное государственное устройство США выступает как один из составляющих элементов американского успеха, позволяющий стране занимать лидирующие социально-экономические позиции в мире, помогающий правильно и оперативно реагировать на глобальные вызовы планеты вот уже в течение более 200 лет, каждый раз гибко адаптируясь к постоянно меняющимся внешним угрозам, в том числе разным кризисам, революциям, войнам и даже стихийным бедствиям. Особенностью американского федерализма заключается в том, что «Полная Конституция США – это национальная конституция плюс 50 конституций штатов» [9, с. 108].

В настоящее время в мире насчитывается около 220 стран-государств, но достаточно сложную государственную конструкцию – федеративное устройство – конституционно установили себе всего 22 страны мира.

Несмотря на малое количество стран с федеративным устройством государства в совокупности в них проживает около трети населения Земли.

Федеративное государство состоит из отдельных территориальных образований – субъектов федерации с элементами суверенного государства, а власть разделена по вертикали между центром и ее составными частями (субъектами) на предметы ведения и полномочий. Считается, что федеративное государственное устройство является необходимым атрибутом демократической организации власти по территориальному признаку. Как

правило, федерация формируется на основе официального договора между центром и субъектами федерации, в котором признается верховенство центральной власти. Общий замысел федеративного устройства государства выглядит достаточно простым и ясным, однако на практике возникает целый ряд проблем, связанных соотношением объема прав и полномочий между центром и субъектами федерации.

Существует теория, что предметы ведения федеративного центра и субъектов федерации должны соответствовать так называемому правилу «золотого сечения», что означает при делении целого на две неравные части условиям устойчивости (сбалансированности, оптимальности) соответствует, когда соотношение большого и малого имеет вид $0,68 : 0,38$. Например, в федеративном государстве (целое) большая часть вопросов должны решаться на уровне субъектов федерации и местного самоуправления (68%), а меньшая часть – в федеральном центре (38%). В унитарном государстве правило «золотого сечения» остается в силе ($0,68 : 0,38$), но характер самого целого меняется, поэтому большая часть вопросов (68%) решается в центре, а меньшая часть – на местах.

В России 98,7% лесного фонда, 97,5% земельного фонда, 68,8% акций промышленных компаний и 65,7% доходов и 51,4% расходов консолидированного бюджета находятся в ведении федерального уровня власти [8]. На основании этих показателей российскую модель федерального устройства многие называют «квазифедерализмом», или «унитарным федерализмом» [11].

Федерализм в России развивался в течение нескольких столетий в сложных условиях, но, по оценке специалистов, по федеративным отношениям «Россия пока не может быть отнесена к группе государств, именуемых «реальными федерациями» [6, с. 6].

С момента принятия Конституции России (1993 г.) научным и экспертным сообществом сделан большой шаг в теоретическом осмыслении федерализма и федеральных отношений, теория и практика российского федерализма детально «сканированы» с позиции политики, права, геополитики, экономики и других срезов общественной и государственной жизни. Детально анализирован международный опыт федерализма, история и традиции, место и роль федерализма в российской государственности, начиная с древнейших времен. Критически рассмотрены философские взгляды на федерализм отечественных мыслителей, государственных и общественных деятелей. Разработаны предложения и рекомендации по улучшению современного федерализма, прогнозы развития федеративных отношений. Ныне в России практически нет периодического издания регионального и экономического профиля, в котором не было бы материала, не обсуждающего разных сторон децентрализации власти и федеративных отношений.

В России законодательные основы создания государственности с федеративным устройством заложены в ее конституции. Правовая наука, а вслед за ней и законодательная практика справились с задачей нормативно-правового оформления федеративной формы государственности в стране. В целом, сегодня можно утверждать, что в России формальная, законодательно-правовая часть федерализма в принципе соответствует той стадии развития, на которой находится страна, движущаяся в направлении от унитарного к федеративному государственному устройству. Однако, по оценке экспертов, застопорилась целенаправленная работа по формированию адекватной экономической базы российского федерализма. Одной из

причин сложившейся ситуации можно назвать тот факт, что научную базу федеративных отношений относят преимущественно к предмету юридической науки. Подтверждением сказанному является то, что в период 2004–2010 гг. из семи докторских диссертаций, посвященных федеративным отношениям, пять диссертаций защищены в области юридических наук, две – в области политических наук, за этот период докторская диссертация, посвященная экономическим проблемам федеративных отношений, не написана.

Становление и развитие России как государства федеративного типа изначально преследовало не только политические, но и экономические цели в надежде на то, что федеративное государство обеспечивает наиболее эффективное функционирование рыночного пространства, также развития различных форм хозяйствования в исключительно разнообразных регионах страны. Но экономические преимущества федерализма не реализуются автоматически, их необходимо формировать, в первую очередь, путем создания институтов экономических основ федеративных отношений. Тщательное их конструирование и внедрение в жизнь – это не просто некий довесок к общей картине федерализма, а необходимое условие устойчивого и долговременного развития каждого региона страны. Экономически не мотивированные законодательные акты, которые не соответствуют сегодняшним социально-экономическим реалиям, не способствуют укреплению единства экономического пространства государства федеративного типа. По этому поводу оценки специалистов довольно жесткие: «Многочисленные исследования, затрагивающие экономические основы федеративных отношений, либо анализируют только отдельные фрагменты этих основ, либо акцентируют внимание на условиях и возможности развития регионального звена российской экономики. Эти аспекты важны. Но ограничение проблемы ими не создает целостного представления об особенностях экономики федеративных отношений в России и их институциональной структуре. Таким образом, проблема заключалась и заключается в том, что, в то время, когда право уже начало выстраивать законодательную базу федеративных отношений, экономическая наука устранилась от участия в этом процессе» [6, с. 91]

Представляется, что экономическая теория в направлении региональных исследований должна обогащаться и дополняться выработкой экономической модели федерализма.

Следует отметить, что одним из наиболее спорных вопросов в федеративном государстве является установление рационального соотношения финансовых полномочий между центром и субъектами федерации, в том числе вопросы по полномочиям доходов и расходов государственного бюджета. Этот вопрос решается в рамках понятия «бюджетный федерализм», который предполагает автономию бюджетов соответствующих уровней власти. Бюджетный федерализм требует выполнения следующих условий:

- распределение между уровнями власти полномочий по осуществлению бюджетных расходов и доходов;
- сглаживание (выравнивание) дисбалансов (диспропорций) бюджетов различных уровней с помощью межбюджетных трансфертов по четким правилам.

Бюджетный федерализм присущ не только федеративным государствам, но и странам с иным государственно-политическим устройством. Однако признаки бюджетного федерализма более выражены именно в федеративных государствах. Каждое федеративное государство в зависимости от различных

факторов, в том числе от истории и этапа своего развития, бюджетно-налоговой системы и расстановки политических сил, по-разному решают проблему разделения доходных полномочий и расходных обязательств государственного бюджета по уровням власти. В федеративном государстве доля доходов и расходов центральной власти в консолидированном бюджете страны может колебаться от 40 (Канада) до 87% (Бельгия).

В России в 90-х годах прошлого столетия наряду с регионализацией государственных, общественных, политических и социальных вопросов наблюдалась тенденция роста значения и роли субъектов федерации в реализации бюджетных полномочий [1-3; 13]. Это позволило академику А. Г. Гранбергу сказать, что в структуре доходов консолидированного бюджета России за годы реформ доля субъектов федерации колеблется вокруг 50%, а удельный вес бюджетов субъектов федерации в общих расходах консолидированного бюджета имеет тенденцию к увеличению [4]. Построенный по его данным график динамики доли доходов и расходов бюджетов субъектов федерации в консолидированном бюджете России подтверждает сказанное (рис. 1).

Однако с началом нового столетия в межбюджетных взаимоотношениях центра и субъектов наблюдается противоположная тенденция (рис. 2), что позволяет достаточно резко высказаться некоторым исследователям: «Поставленные в полную финансовую зависимость от Федерации, ее субъекты и органы местного самоуправления, лишённые собственных источников формирования доходной части своих бюджетов, превращены в придатки консолидированного бюджета РФ, выполняя пассивную роль исполнителей в осуществлении бюджетных полномочий» [12].

Действительно, на рис. 2 видно, что доходы бюджетов территорий с каждым годом снижают свою долю в консолидированном бюджете России, теперь не достигают и 40%. Аналогичные тенденции наблюдаются в отношении территориальных бюджетных расходов, но менее резко.

Ключевой вопрос «бюджетного федерализма» заключается в том, в какой точке будет найден баланс интересов между федеральным центром и субъектами в распределении доходных полномочий и расходных обязательств, который будет наиболее эффективно решать поставленные

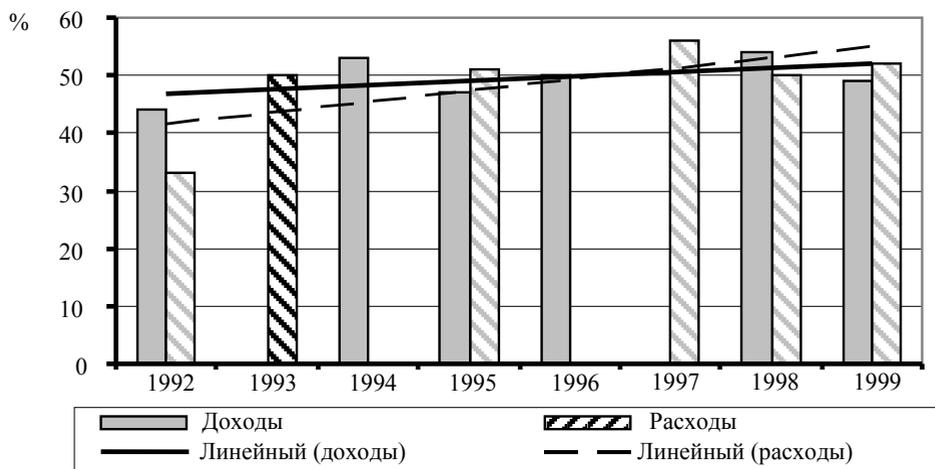


Рис. 1. Динамика доли доходов и расходов бюджетов субъектов федерации в консолидированном бюджете России в 1992–1999 гг.

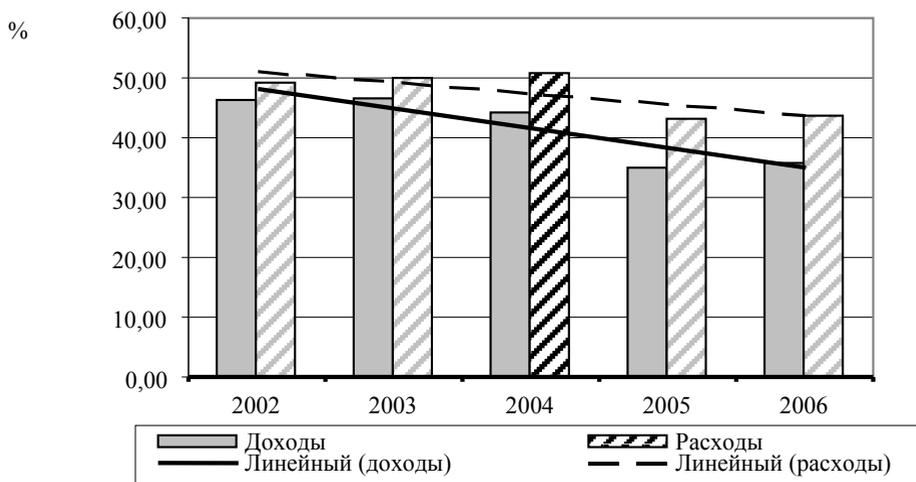


Рис. 2. Динамика доли доходов и расходов бюджетов субъектов федерации в консолидированном бюджете России в 2002–2006 гг. [10]

задачи в данном историческом этапе развития федерализма. Противоположные направления движения доли доходов и расходов бюджетов субъектов федерации в консолидированном бюджете страны в небольшом отрезке времени свидетельствуют, что такая точка пока не найдена.

Список использованных источников

1. Асаул А. Н. Особенности трансформации экономики при переходе к постиндустриальному строю / А. Н. Асаул // Вестник гражданских инженеров. – 2008. – № 1. – С. 71-74.
2. Асаул А. Н. Формирование инвестиционного климата в петербургском регионе / А. Н. Асаул // Экономика Украины. – 2002. – № 1.
3. Асаул А. Н. Этногеографические факторы глобализации и регионализации мира / А. Н. Асаул, М. А. Джаман, П. В. Шуканов // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2011. – № 7. – С. 131-132.
4. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики : учебник / А. Г. Гранберг. – М. : ГУ Региональная экономика России, 2003. – 584 с.:
5. Даниэль Дж. Элюар. Что такое федерализм? Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт / Даниэль Дж. Элюар ; под. ред. В. Е. Селиверстова. Вып. 3. – Новосибирск : ЭКОР, 1996. – С. 7-67.
6. Добрынин Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации / Н. М. Добрынин. Новосибирск : Наука, 2003. – 468 с.
7. Задарновский Б. Б. Национальная политика в Российской Федерации / Б. Б. Задарновский. – М., 1993. – С. 67– 68.
8. Татаркин А. И. Финансовый кризис как индикатор накопившихся проблем в реальном секторе экономики / А. И. Татаркин, Д. А. Татаркин // Финансы и бизнес. – 2010. – № 1. – С. 79-91.
9. Федорец М. Н. Особенности становления и развития американского федерализма / М. Н. Федорец // Политика и Общество. – 2013. –

№4. – Режим доступа : http://www.nbpublish.com/view_post_688.html.

10. Финансы России. 2006 : [стат. сб.]. – М. : Росстат, 2006. – 367 с.; Россия в цифрах. 2008 : [крат. стат. сб.]. – М. : Росстат, 2008. – 510 с.
11. Швецов А. И. Региональная политика в Российской Унитарной Федерации / А. И. Швецов // Федерализм. – 2008. – №2. – С. 30.
12. Швецов Ю. Л. Российская Федерация: федерализм почти не виден / Ю. Л. Швецов, О. А. Булаш // Эко. – 2008. – №10. – С. 162–172.
13. Этногеографические факторы глобализации и регионализации мира / А. Н. Асаул [и др.]. – Санкт-Петербург, 2010.

Асаул А. М., Балакіна Г. Ф., **Соян М. К.** **Економічні аспекти російського федералізму.**

Показано сутність федералізму як моделі державного устрою і демократичний спосіб розподілу державної влади за територіальним принципом. Наведено варіанти класифікації федеративних держав. Загальний задум федеративного державного устрою на перший погляд виглядає досить простим і ясним, але на практиці виникає цілий ряд проблем, пов'язаних з співвідношенням обсягу прав і повноважень між центром і суб'єктами федерації. В економічному аспекті найбільш дискусійними є питання встановлення раціонального співвідношення бюджетно-податкових повноважень і повноважень щодо володіння і управління власністю між центром і суб'єктами федерації. Ключове практичне питання «бюджетного федералізму» полягає в тому, в якій точці буде знайдено баланс інтересів між федеральним центром і суб'єктами в розподілі доходних повноважень і видаткових зобов'язань, який буде найбільш ефективно вирішувати поставлені завдання на даному історичному етапі розвитку федералізму. Автори констатують, що державна російська фінансова практика поки не знайшла такої точки. На думку авторів саме економічна наука повинна озброїти теорію «бюджетного федералізму» необхідним науково-методичним інструментарієм. Ключові слова: федералізм, федеративна держава, економічна модель федералізму, бюджетний федералізм, регіоналізація.

Asaul A. N., Balakina G. F., **Soyan M. K.** **Economic Aspects of Russian Federalism.**

The essence of federalism as a model of state structure and democratic way of state power distribution on a territorial basis is shown. Variants of classification of federal states are proposed. The general design of a federal state structure is quite simple and clear at the first sight but in practice a number of problems related with the ratio of rights and powers between the center and the federation entities arise. The most controversial issues in economic aspect are the establishment of efficient ratio of fiscal powers and powers of property ownership and management between the center and the federation entities. The key practical issue of “budgetary federalism” depends on the point, where a balance of interests between the federal center and the entities in the distribution of revenue powers and expenditure responsibilities will be found for the most effective solving of the tasks at current historical stage of federalism development. It is substantiated that Russian state's financial practice has not yet found such point. According to the authors' opinion, the economic science should equip the theory of «budgetary federalism» with the necessary scientific and methodological tools. Keywords: federalism, federal state, the economic model of federalism, budgetary federalism, regionalization.

Надійшло 29.08.2013 р.