

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ КАК СТРУКТУРНЫЙ ЭЛЕМЕНТ ФЕДЕРАЛИЗМА

© 2011 О.А. Школик

Уральский федеральный университет им. Первого Президента России Б.Н. Ельцина,
г. Екатеринбург

E-mail: o.shkolik@mail.ru

Рассматриваются категория “бюджетный федерализм”, ее основные характеризующие свойства. Затрагиваются вопросы влияния различных отраслевых факторов на практическое воплощение бюджетного федерализма.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, формы государственного устройства, исторические модели образования федераций.

Современной финансовой наукой бюджетный федерализм отнесен к разряду важнейших элементов, составляющих экономический базис системы федеративных отношений. Между тем в науке не представлено ни единого подхода к пониманию бюджетного федерализма как явления, ни единого определения его как категории; множество точек зрения не позволяет согласиться ни с одной из них в полной мере. Поэтому определение данной категории и рассмотрение ее проблемных вопросов являются актуальной задачей.

Применительно к идентификации категории “бюджетный федерализм” позиция автора статьи основывается на нескольких постулатах, главный из которых определяет, что бюджетный федерализм есть не что иное, как структурный элемент государственного федерализма вообще. Иными словами, любая его отраслевая интерпретация есть проявление федерализма в конкретной отрасли государственности.

Следующий постулат сводится к тому, что федерализм в целом соотносится с бюджетным (отраслевым) федерализмом как общее с частным. Поэтому для познания бюджетного федерализма необходимо использовать логический, дедуктивный метод - от познания общего к познанию частного.

Последний постулат исходит из того, что для идентификации и характеристики федерализма отправной точкой является федеративная форма государственного устройства и ею обусловленные правовые, финансовые и политические принципы. И поскольку в целом для федерализма данные факторы являются определяющими, то и в частности для отраслевой интерпретации федерализма они имеют определяющее значение.

Надо заметить, что относительно исповедуемых взглядов у автора имеются единомышленники. Во многом схожих позиций придерживается доктор политических наук, профессор М.В. Столяров, который также указывает на данный характер соотношения федерализма и бюджетного федерализма¹. Более того, он акцентирует внимание на том, что бюджетный федерализм есть производное от федерализма и без федерализма невозможен. Для познания бюджетного федерализма как явления и для конкретизации этой категории нужно зреть в корень, т.е. туда, где заложена его основа. А основа российского бюджетного федерализма, по мнению М.В. Столярова, заложена далеко не в бюджетном законодательстве, к которому при разработке проблем бюджетного федерализма апеллирует большинство деятелей финансовой науки, она закладывалась в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, в Федеративном договоре и в Конституции РФ.

Получается, для уяснения сущности федерализма необходимо понять сущность государства и его институтов. Стержнем, вокруг которого формируется научно-практический базис федерации как формы государственного устройства, выступают несколько незыблемых принципов, смысл которых укладывается в три базовых признака². Во-первых, это формирование государства как единого целого из территорий членов федерации. Во-вторых, это признание правосубъектности членов федерации, одним из важнейших регулирующих элементов которой является не только федеральная Конституция, но в том числе субнациональные конституции или субтерриториальные уставы. В-третьих, это конституцион-

ное разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами.

Альтернативной формой для федерации является унитарное государственное устройство, квалификация которого производится от обратного. Вкупе унитарное государство и федерация представляют собой единственно возможные формы суверенного устройства. По этим причинам разработка проблем государственного устройства традиционно основывается на противопоставлении этих двух форм, целью которого выступает выявление их различий и особенностей. В качестве результата сравнительного анализа форм можно привести точку зрения профессора А.В. Усса, который считает, что каждая из форм обладает неоспоримыми преимуществами, привязанными к определенному сегменту государств³. Преимущества федеративной формы делают ее более подходящей для стран, обладающих значительной территориальной протяженностью, неоднородным этническим составом населения, сложившимися производственно-хозяйственными комплексами в определенных территориальных границах. Унитаризм же, наоборот, более эффективен в государствах, которые не имеют в своем составе больших территорий или где нет существенных различий между регионами в национальной, религиозной, культурной и экономической сферах.

Поскольку в процессе идентификации “федерализма” отправной точкой является федеративная форма государственного устройства, в научной среде рассуждения о федерализме зачастую строятся именно на характеристике связи категорий “федерация” и “федерализм”. В силу этого интерес вызывает позиция профессора, доктора юридических наук М.С. Саликова. Он указывает на то, что федерация и федерализм соотносятся между собой как внешняя форма и ее внутреннее содержание⁴. Руководствуясь обозначенной позицией, автор статьи приходит к осознанию федерализма как принципиального типа внутреннего устройства государства, устройства не только государственных, но и гражданских институтов, в рамках которого реализуется внутренняя политическая и общественная организация, складываются многочисленные межуровневые и межорганизационные связи. Иными словами, представим, что есть некий сложный сборный механизм, внутри которого происходят не менее сложные, комплексные химические, физические и механические процессы, которые и за-

ставляют этот механизм работать, т.е. осуществлять его функции. Если исходить из соотношения формы и содержания, то представляется, что федерация и есть сложный сборный механизм, а федерализм есть те политические, правовые, финансовые и гражданские процессы и отношения, происходящие внутри, которые включают в себя свои необходимые конструктивные элементы и формируют межсубъектные связи.

Развивая данную мысль, далее мы приходим к выводу, что федеративное устройство является основным, но не единственным столпом федерализма. На чем еще основывается федерализм, тоже является довольно дискуссионным вопросом, хотя для большей части научного сообщества этот вопрос решен однозначно. Профессор А.Г. Мнацаканян обращает внимание на то, что среди отечественных и западных специалистов наиболее важным аспектом федерализма считается разделение властей, под которым в данном случае подразумевается разграничение властных полномочий между федерацией и ее субъектами⁵. Профессор Г.В. Атаманчук считает, что федерализм есть распределение власти по вертикали между ее уровнями, реализуемое через конституционно установленную форму государственного устройства⁶. В общем и целом, обозначенные позиции не вызывают ярых возражений - разделение государственной власти или разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами, что будет более корректным с точки зрения профессиональной терминологии, действительно, является важным аспектом федерализма. Однако, с другой стороны, власть как таковая не выступает самоцелью, она не есть та причина, которую мы именуем федерализмом, наоборот, разграничение компетенции является его следствием. На государство возложен определенный функционал, он является сущностным элементом государства - только через реализацию своих функций государство может выполнить государственные задачи и достигнуть целей, ради которых оно изначально возникло и существует. Именно поэтому, федерализм основывается на распределении государственных функций, следствием чего является разграничение функциональных властных полномочий, которые и позволяют государственной власти соответствующего уровня реализовать эти функции.

Транспонируем эти рассуждения на категорию “бюджетный федерализм”. Поскольку “бюджетный федерализм” есть категория финансовая,

прежде необходимо обратиться к понятию “финансы”. За основу мы возьмем определение, введенное профессором, доктором экономических наук А.Ю. Казаком: “Финансы - это обусловленная фактом существования государства и необходимостью обеспечения выполнения последним своих функций система денежных отношений, имеющих государственно-властную форму проявления, выражающих перераспределение стоимости совокупного общественного продукта и целенаправленное формирование на этой основе централизованных и децентрализованных денежных фондов (доходов) в соответствии с общественными потребностями”⁷. Прибавляя к этому определению позицию автора статьи, мы приходим к следующей цепи рассуждений. В рамках федеративного устройства, между федерацией и ее субъектами происходит распределение государственных функций. Распределение функций само по себе ничего не несет, поскольку функции не могут быть реализованы без закрепления за выполняющим эти функции субъектом соответствующих властных полномочий. В то же время нужно осознавать, что любое функциональное властное полномочие базируется на материальном обеспечении. Отсюда следует, что бюджетный федерализм, прежде всего, основывается на распределении государственных функций, вследствие чего распределяются расходные и доходные полномочия, формируются соответствующие бюджеты. Непосредственно бюджетный федерализм воплощается в бюджетных отношениях в рамках, в которых происходит межтерриториальное перераспределение бюджетных ресурсов.

Рассуждая дальше, мы приходим к вопросу об истоках федерализма - о возникновении федерации, распределении государственных функций и о том, чем обусловлены данные стремления. Ответ на этот вопрос нужно искать в двух плоскостях - в естественных законах мироустройства и исторической логике формирования федерации.

Третий президент США Томас Джефферсон, рассуждая о федерализме и разделении полномочий, выразил мнение: “Именно благодаря последовательному разделению ответственности, нисходящей от общей к частной, можно наилучшим образом обеспечить руководство выполнением массы людских дел для всеобщего блага и процветания”⁸. Очевидно, что центральным звеном риторики выступила сильная национальная идея, сообразно которой речь идет именно не о разделе-

нии государственных функций, а о разделении ответственности по их выполнению - ответственности американского государства, олицетворенного правительством, перед американской нацией. Тем не менее, Т. Джефферсон указывал именно на природную естественность разграничения функциональных властных полномочий, значимость и объективность которой останутся неизменными независимо от субъективного отношения к ним.

О естественности разграничения государственных функциональных полномочий говорят авторы Доклада Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа: “Существует ряд функций публичного управления, сама “природа” которых требует совместного ведения”⁹.

К естественности функционального разграничения, апеллируют профессор Мэрилендского университета Уоллес Оатс (Wallis E. Oates) и профессор Гарвардского университета Ричард Масгрэйв (Richard A. Musgrave)¹⁰.

Что касается исторической логики образования федеративных государств, то она многообразна. Обусловлено это тем, что приобретение федеративного опыта каждым отдельным государством сопровождалось наличием индивидуальных особенностей и условий. В то же время, эту логику можно разделить на несколько исторических моделей.

Первую модель с точки зрения теоретических подходов можно определить как классическую. Сущность ее в том, что исторически федеративное государство образуется в результате объединения нескольких суверенных государств. Само объединение представляет собой центростремительный процесс, в рамках которого происходит движение от субъекта к федерации. В ходе этого движения некогда суверенный субъект передает федерации часть своих функций, своего статуса (прав и обязанностей) и суверенитета. По такому пути происходило образование старейших из ныне существующих федераций - Швейцарии и США.

Сущность второй модели в том, что федеративное государство образуется в результате деления унитарного. В данном случае, трансформация унитарного государства представляет собой процесс децентрализации, в рамках которого происходит обратное движение, движение от федерации к субъекту. В ходе этого движения некогда единое государство передает субъекту часть своих функций, признает статус субъекта, определяет его права и обязанности и наделяет

его ограниченным суверенитетом. По такому пути происходило образование Российской Федерации, Мексиканских Соединенных Штатов и ряда других федеративных государств.

Описанные исторические модели играют принципиальную роль не только в процессе становления федерализма, но и в вопросах научной разработки его проблем. Для того чтобы понять, насколько это важный элемент и каково его влияние как фактора на практическую реализацию бюджетного федерализма, мы обратимся к сравнению федеративного опыта двух государств - США и России. Эти государства были выбраны нами не случайно - ряд специалистов отмечают, что при одинаковом государственном устройстве и форме правления российская и американская практики становления федеративных отношений настолько противоположны, что касаясь федерализма здесь в пору говорить о биполярных тенденциях¹¹.

Начинать разговор о бюджетном федерализме применительно к США, наверное, нужно с главной его особенности. Суть ее в том, что субфедеративные образования в США обладают самой высокой бюджетной автономией в мире¹². Она опирается на широкие налоговые полномочия региональной власти, что воплощается в наличии на данном уровне собственных налоговых источников, налоговая база и ставки по которым устанавливаются субъектами самостоятельно. Отличительной чертой бюджетно-налогового статуса федерации и штатов является неотъемлемое право уровня налогового администрирования¹³. Так, органы государственной власти соответствующего уровня правомочны администрировать только те налоги и платежи, введение и регулирование которых находятся в компетенции этого уровня. Притом в образуемый на данном уровне бюджет зачисляются только те налоги, права по установлению, введению и администрированию которых принадлежат правительству этого уровня¹⁴.

Такой подход к построению федеративных отношений, естественно, свойствен не только сфере публичных финансов США, он распространяется на федеративные отношения во всех сферах. Их организация и регулирование изначально, еще со времен образования Соединенных Штатов, основывались на предельно жестком соблюдении установленного разграничения предметов ведения между федеральным правительством и правительствами штатов¹⁵. Один из элементов, гарантирующих “невмешательство”, вы-

разился в детальном конституционном описании полномочий, входящих в исключительную компетенцию органов власти федерального уровня, и полномочий, отнесенных к совместной компетенции. При этом полномочия штатов определяются по принципу остаточной компетенции. Однако это не предполагает какой-либо ущербности штатов, а наоборот, предполагает, что компетенция субфедеративных образований не имеет императивного конституционного закрепления и включает в себя все полномочия, которые не отнесены основным законом страны и практикой его толкования к ведению федерации.

Описанные характеристики указывают на то, что российский опыт действительно противоположен американскому. Это проявляется в серьезной ограниченности полномочий субъектов РФ в бюджетно-налоговой сфере, да и вообще в ином подходе к структурному наполнению их конституционного статуса. Естественно возникает необходимость определиться относительно тех факторов, которые обуславливают эту противоположность, и причин, в силу которых в США разграничение приобрело крайнюю форму децентрализации.

Специфика здесь заключается в том, что образование Соединенных Штатов Америки осуществлялось в рамках классической модели. Иными словами, каждый штат представлял собой самостоятельную политико-территориальную общественную организацию (государство), которой предстояло в результате объединения утратить свою только что приобретенную суверенность¹⁶. Главным моментом здесь является направление политико-правового движения. Оно исходило от суверенного субъекта и двигалось в направлении формируемой федерации. Таким образом, статус самой федерации здесь вторичен, поскольку ее суверенитет, как лоскутное одеяло, скроен из равных тряпиц, оторванных каждым штатом от себя. Если говорить простыми словами, в процессе перераспределения функций, прав, обязанностей “последнее слово” оставалось за самими штатами и сводилось к тому, чем они готовы поделиться, а что оставляют за собой. Прямо противоположная ситуация складывалась в России - политико-правовое движение имело иную исходную точку и, соответственно, иное направление, а как следствие, и иные результаты. Причем исследование этих результатов некоторым деятелям науки вообще позволило поставить вопрос о применимости понятий “федерация” и “федерализм” по отношению к России¹⁷.

По ряду причин влияние исторической модели как фактора сложно переоценить. Во-первых, влияние подтверждается на примере Швейцарии, т.е. другого федеративного государства, где классическая модель его образования привела к тем же федеративным результатам, что и в случае США. Во-вторых, история становления федерализма и в США, и в Швейцарии, показывает, что за несколько веков ее развития фактор исторической модели не только не ослабил своего влияния, но и, наоборот, укрепил его.

Таким образом, становится очевидным, что бюджетный федерализм - это структурный элемент федерализма вообще. Факторы и аспекты становления отечественной финансовой отрасли указывают, насколько зависима данная отрасль и складывающиеся внутриотраслевые отношения от характерных черт государственного федерализма, исторических, политических и правовых особенностей построения федеративных отношений. В заключение нужно сказать, что автор абсолютно согласен с большинством научных мнений, что модель и форма реализации российского бюджетного федерализма далека от идеала и требует реформирования, однако, основываясь на своих рассуждениях, отраженных в настоящей статье, лишь утвердился во мнении, что состояние российских финансов предначертано объективными условиями динамичного развития государства. Иными словами, здесь невозможно применить опыт иностранных государств, а тем более взять их практику бюджетного федерализма за ориентир. Более того, в противовес распространенным в научной сфере взглядам автор приходит к мнению, что путь децентрализации, пусть даже разумной и научно обоснованной, есть неподходящий для России вариант развития. Наше государство с древнейших времен основывалось на стремлении к централизации, здесь были другие условия, другие процессы и, как результат, формировалась иная среда. Поэтому основная задача - не сломать устои и государственный менталитет одной из основных сфер, проявлением которых является сфера финансов, а наладить и оптимизировать те структурные элементы, те отношения, которые сложились.

¹ Столяров М.И. Особенности бюджетного федерализма в Российской Федерации // Экономика и управление: науч.-практ. журн. 2008. № 5 (85). С. 63.

² См.: Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 11.

³ Усс А.В. России - имперскую федерацию // Независимая газета. Приложение "Идеи и люди". Вып. 62 (2124). 2000. 6 апр. С. 12.

⁴ Саликов М.С. Основы теории федерализма в трудах российских ученых // Федерализм. 2001. № 1. С. 241.

⁵ Мнацаканян А.Г., Карлов А.М. Реформирование государственных финансов субъектов РФ: монография. Калининград, 2005. С. 47.

⁶ Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М., 1996. С. 149-150.

⁷ Казак А.Ю. Финансы и кредит. Екатеринбург, 1994. С. 119.

⁸ Джефферсон Т. Автобиография. Заметки о штате Виргиния: пер. с англ. / отв. ред. А. А. Фурсенко. Л., 1990. С. 78.

⁹ Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа "Полномочия, функции и предметы ведения в стратегической перспективе развития государственности". Новгород, М., 2002.

¹⁰ См.: Oates W.E. An Essay on Fiscal Federalism // J. of Economic Literature. 1999. Vol. 37. P. 1120-1149; Musgrave, R.A. The Theory of Public Finance. N.Y., 1959.

¹¹ См.: Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США / сост. Ю.И. Любимцев, Ш. Б. Мадд. М., 1996; Дышекова А.С. Некоторые вопросы бюджетного федерализма на уровне субъектов Российской Федерации // Проблемы управления безопасностью сложных систем: тр. 14 Международ. конф. / Российский государственный гуманитарный университет. М., 2006. С. 106-109; Саликов М.С. Федерализм в России и США: сравнительно-правовое исследование // Рос. юрид. журн. 1995. № 4. С. 60-68.

¹² См.: Морозова Е.А. Централизация и децентрализация в моделях бюджетного федерализма: некоторые тенденции // Труд и социальные отношения. 2008. № 3 (45).

¹³ См.: Stotsky J., Sunley E.M. United States // Fiscal Federalism in Theory and Practice: Papers, prepared by the staff of the IMF. Washington, 1997.

¹⁴ См.: Морозова Е.А. Глобализация и локализация: тенденции и результаты децентрализации в системе межбюджетных отношений национальных экономических систем // Труд и социальные отношения. 2008. № 5 (47).

¹⁵ См.: Шугаев А.А. Федерализм как часть американского образа жизни // Наука, политика, предпринимательство. 2004. № 3. С. 98.

¹⁶ См.: Ким Ю.В. Федеративная идея и федеративный принцип // Федерализм. 2008. № 2. С. 47.

¹⁷ См.: Петров Н.В. Федерализм в России в 2005 году // Казанский федералист. 2006. № 1-2 (17-18). С. 65; Веретенникова О.Б., Воликовская И.О. Анализ научных концепций становления и развития федерализма в России // Финансы и кредит. 2008. № 13. С. 42-48.