

ПОЛИТИКО-КОНФЛИКТНЫЕ АСПЕКТЫ ОТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (ЦЕНТР – РЕГИОНЫ – МУНИЦИПАЛИТЕТЫ)

А. И. Кольба

Кубанский государственный университет

Поступила в редакцию 27 января 2012 г.

Аннотация: рассматриваются политические конфликты, возникающие в процессе создания и функционирования системы бюджетного федерализма в России. Прослеживается, как изменялся характер политико-конфликтных отношений в этой сфере с 1990-х гг. по настоящее время. Анализируется влияние недостатков современной модели бюджетного федерализма на рост социальной напряженности в российском обществе как на местном, так и на региональном уровне.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, политические конфликты, федеральный центр, субъекты федерации, муниципалитеты.

Abstract: the article deals with the political conflicts arising the establishment and the operation of fiscal federalism system in Russia. Seen as changed the nature of political conflict relations in this field since 1990 to the present. The influence of defects of modern model of fiscal federalism on the growth of social tension in Russian society at the local and the regional levels.

Key words: fiscal federalism, political conflicts, federal government, the subjects of the federation of municipalities.

Отношения в сфере бюджетного федерализма являются одним из важных элементов функционирования современных федераций. Это понятие определяется как форма автономного функционирования бюджетов различных уровней государственной власти, основанная на четких, закреплённых законодательством нормах [1]. Считается, что бюджетный федерализм отражает, прежде всего, экономические аспекты федеративных отношений. На наш взгляд, это не совсем правильно: формирование институциональных рамок фискальных, межбюджетных и других финансовых отношений невозможно представить себе вне контекста политических взаимодействий заинтересованных сторон, к которым, в первую очередь, относятся федеральные и региональные структуры власти, а также муниципалитеты, бизнес-сообщества, различные группы граждан и др. В свою очередь, трансформация моделей бюджетного федерализма, как это показывает, например, мексиканский опыт, тесно связана с такими характеристиками политической системы, как уровень централизации федеративного государства, прогресс демократизации и др. Поэтому нет смысла искусственно вычленять бюджетный федерализм из системы федеративных отношений, напротив, нужно рассматривать его в тесной связке с другими аспектами развития федерации.

Одним из них являются политические конфликты, происходящие в связи с распределением бюджетных средств как «по вертикали» (федеральный центр – регионы – муниципалитеты), так и «по горизонтали» (между исполнительной и законодательной властями субъекта федерации). Несмотря на значительное количество исследований, посвящённых развитию бюджетного федерализма в России [2–7], данная проблематика в них специально не рассматривается. Исследования, анализирующие конфликты в сфере федеративных отношений, либо не затрагивают непосредственно данный аспект [8; 9], либо увидели свет достаточно давно [10; 11]. Относительно недавно появившаяся книга А. Ширикова [11] посвящена конфликтам в бюджетном процессе на региональном уровне и затрагивает преимущественно отношения между ветвями власти. Таким образом, политико-конфликтные аспекты бюджетного федерализма в современной России исследованы недостаточно. В данной статье постараемся проследить эволюцию политической конфликтности в этой сфере и проанализировать ее современное состояние, а также оценить влияние конфликтов на развитие российской модели бюджетного федерализма.

Федеративные принципы построения бюджетной системы направлены на сочетание самостоятельного и совместного управления бюджетным процессом в государстве. Основу бюджетного федерализма состав-

ляет конституционное разграничение полномочий или предметов ведения между федерацией или центром и ее субъектами. Разграничение может носить как форму закрепления тех или иных сфер за соответствующим уровнем правительства, так и определения сферы компетенции одного из уровней и сфер совместного ведения. Конфликты, порождаемые отношениями в сфере бюджетного федерализма, связаны, прежде всего, с тем, каким образом будут распределяться средства между бюджетами различных уровней и кем будут контролироваться финансовые потоки. Поскольку финансово-экономические отношения, возникающие в процессе формирования бюджетов различных уровней, в основном являются объектом внимания достаточно узкого круга специалистов, противоречия такого рода далеко не всегда попадают в публичный дискурс. Напротив, в риторике политических лидеров они часто затеваются, внимание общественности переносится на другие вопросы (идеологические, этнические и др.). Однако в реальности именно экономические проблемы во многих случаях являются стержнем противоречий между центральными и региональными властями, между субъектами федерации и муниципалитетами.

Формирование российской модели бюджетного федерализма проходит три качественно различных этапа [13]:

1. Стихийная децентрализация межбюджетных отношений (1991–1993 гг.). Доля региональных и местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета резко возросла, но при этом на субнациональные бюджеты были возложены расходы, прежде финансируемые из федерального бюджета. Эволюция межбюджетных отношений в основном шла под воздействием политических факторов, неформального торга и индивидуальных согласований между центром и регионами.

2. Стабилизация межбюджетных отношений и формирование основных принципов новой модели бюджетного федерализма (1994–1998 гг.). Был принят ряд шагов по стабилизации отношений в этой сфере, что позволило сделать сдвиги в распределении доходов и расходов менее резкими. Однако это был не более чем «экспериментальный» бюджетный федерализм, не опиравшийся на сколько-нибудь целостную правовую базу и практически не затрагивающий основы любой бюджетной системы – местные бюджеты.

3. С 1998 г. начинается качественно новый этап реформирования бюджетных отношений, связанный с принятием Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг., которая предусматривала следующие направления реформы: разграничение расходных полномочий и ответственности между органами

власти и управления разных уровней, разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы РФ, совершенствование методики формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, а также инвестиционная поддержка развития территорий [14]. Ее реализация привела к созданию той модели отношений в сфере бюджетного федерализма, которая в основном сохраняется и сейчас.

Можно отметить, что развитие модели бюджетного федерализма хронологически увязывается с развитием всей системы федеративных отношений. Сосредоточение средств в бюджете определенного уровня и их распределение коррелирует с существующими тенденциями политической жизни. Борьба между федеральным центром и субъектами за распределение ресурсов и рычагов влияния напрямую отражается в этой сфере, что подтверждается и эмпирическими данными. Так, исследования показывают, что в середине 1990-х гг. регионы, голосовавшие за лидеров и за партии, которые противопоставляли себя политике федерального центра, получали относительно меньше средств из федеральной казны (или вынуждены были платить туда больше) [15]. Региональные власти, напротив, стремятся использовать политическое давление на федеральный центр для получения финансовых преференций. Регионы, имеющие более мощный экономический потенциал, стремятся сохранить значительную часть поступлений в бюджет у себя, тогда как субъекты РФ, являющиеся «реципиентами» бюджета, ведут борьбу за трансферты из федерального бюджета. Примером является конфликт Республики Калмыкия в лице ее президента К. Илюмжинова по поводу недополучения средств из него [16]. Ряд субъектов, прежде всего республик, «выторговали» себе право особого межбюджетного режима и пользовались им, перечисляя в федеральный бюджет незначительные или сниженные взносы (от 0,5 до 30 процентов от собранных налогов) [17]. Такое положение вызывало недовольство у других членов федерации, поощряло увеличение разрывов в социально-экономическом развитии регионов, усиление асимметричности российского федерализма. Таким образом, в условиях острой политической борьбы на объективные противоречия, связанные с большими диспропорциями в социально-экономическом развитии регионов, накладываются характеристики политической ситуации, при которых федеральный центр вынужден дифференцировать свою политику в отношении едва ли не каждого субъекта федерации. Это приводит к росту публично-политической конфликтности.

Такие тенденции наблюдаются и на внутрорегиональном уровне. Проблемы межбюджетных отношений становятся одной из ключевых линий проти-

востояний в конфликтах «главы регионов – мэры крупных городов», распространенных в этот период. Для политической жизни многих субъектов РФ в данный период характерно возникновение конфликтов по линии «глава региона – глава регионального центра (или других крупных городов)». Резкое усиление конфликтности отмечается в 1997–1998 гг. – после первых выборов местных глав и на фоне повышенного интереса к местному самоуправлению федерального центра [18]. В условиях, когда главы регионов чаще были оппозиционно настроены по отношению к федеральному центру, последний использовал лидеров муниципального уровня в качестве противовеса их власти. Губернатору для сохранения моноцентрической модели приходилось искать технологии финансово-административного контроля за муниципальным уровнем власти. Одновременно выделялась группа наиболее влиятельных «муниципалов» – глав крупных городов, которые начинали претендовать на власть в регионах.

Такое положение складывалось, к примеру, в Краснодарском крае. Во второй половине 1990-х гг. глава г. Краснодара В. Самойленко сформировал сильный политический центр городского масштаба, способный составить конкуренцию краевой администрации. Действия главы Краснодара поддерживали и главы так называемых городов-«доноров» краевого бюджета: Новороссийска, Туапсе, Сочи, которых объединяло стремление располагать как можно большей долей бюджетных средств. В свою очередь, региональное руководство стремилось к снижению уровня независимости экономически сильных муниципалитетов. Так, в г. Новороссийске на протяжении 1998–1999 гг. проходит ряд проверок под лозунгом «укрепления экономической безопасности». Однако как минимум не менее важной целью было получение экономических преимуществ в портовых городах, перераспределение влияния в них, а также предотвращение возможного союза городов-«доноров» во главе с краевым центром. Губернатор подписал постановление «Об утрате экономической безопасности России и Краснодарского края в морских портах Азово-Черноморского побережья Кубани» с целью смещения со своего поста мэра г. Новороссийска В. Прохоренко и ряда чиновников краевых портов [19], однако его действия противоречили федеральному законодательству, и постановление было признано незаконным.

Такое положение дел сохранялось в течение ограниченного времени. После серии политических поражений «муниципалов» и восстановления основ моноцентризма уровень конфликтности снижается и сводится к набору конкретных региональных ситуаций [20]. В Краснодарском крае установление высокого уровня подконтрольности глав местного само-

управления региональной власти завершается к середине 2000-х гг. На наш взгляд, хронологическое совпадение изменения модели бюджетного федерализма и общего дизайна отношений между уровнями власти, в том числе и их политико-конфликтной составляющей, не является случайным.

Проводимая реформа межбюджетных отношений изначально происходит в русле развития «выравнивающего бюджетного федерализма». Данная направленность диктуется необходимостью: иначе не представляется возможным преодолеть хотя бы наиболее вопиющие асимметрии в развитии отдельных регионов и сохранить целостность страны. Однако в сочетании с другими мерами по усилению подконтрольности субъектов федерации и перераспределению политико-управленческих полномочий в пользу федерального центра она приводит к созданию того, что известный российский исследователь А. Захаров называет «унитарной федерацией» [21]. Вполне естественно, что происходит и изменение характера политической конфликтности в сфере отношений бюджетного федерализма.

Как отмечает Р. Ф. Туровский, в современной политике в российских регионах императивным требованием для властвующих групп стала стабильность. Фактор централизации вынуждает региональные группы искать поддержки в центре, избегая при этом публичных столкновений с соперниками в регионе (участие группы в публичном конфликте делает ее претензии на власть пустыми, поскольку такая группа в глазах центра не способна обеспечить политическую стабильность). Соответственно конфликты приобретают латентный характер, а конфликтующие группы стремятся прийти к согласию, чтобы отличаться в глазах центра [22]. Это утверждение в полной мере справедливо для сферы межбюджетных отношений. Открытые конфликты по вопросам распределения бюджетных средств (как и по большинству других вопросов) в этот период становятся редкостью. При закреплении дисбаланса финансовой системы, когда региональные и местные администрации в отсутствие федеральной помощи оказываются не способными к выполнению своих обязательств, даже при эффективных налоговых усилиях с их стороны [23], это вполне объяснимо. Существующие проблемы стороны стараются разрешать в рамках так называемого «пакта элит», на основе неформальных соглашений и торга.

Аналогичные практики развиваются и на внутререгиональном уровне, в том числе и во взаимоотношениях исполнительной и законодательной власти субъекта РФ. Согласно исследованиям А. Ширикова, в большинстве регионов складывается регулярная практика индивидуального или группового торга депутатов с исполнительной властью. В некоторых

случаях она даже приобретает институциональные формы «резервных фондов», «пакетных поправок» или «наказов избирателей»: депутаты получают право самостоятельно распределить небольшую часть бюджетных средств, принимая в целом проект, предложенный исполнительной властью [12, с. 16]. Однако такое положение вещей не предохраняет от роста напряженности в различных областях общественной жизни, где существующие противоречия прямо или косвенно связаны с проблематикой бюджетного федерализма.

В этом отношении необходимо отметить положение муниципалитетов. После проведения реформы местного самоуправления, в том числе и его финансовой составляющей, большинство муниципальных образований в регионах перешло в категорию бюджетно-дефицитных. Заявленная экономическая модель формирования финансово-бюджетной базы местного самоуправления находится в прямом противоречии с социально-экономическими реалиями современной России [24]. Как отмечают Л. Смирнягин и И. Бусыгина, судьба практически всех налогов определяется только федеральным уровнем власти в виде Бюджетного и Налогового кодексов и ежегодно принимаемых федеральных законов о бюджете и может быть ими круто изменена. Гибкие доходы (т.е. те, которые могут быть изменены самими властями) составляют у субъектов только 10 %, а у муниципалитетов – 5 % [25]. Это не только приводит к фактическому лишению самостоятельности органов местного самоуправления (далее – МСУ), но и препятствует выполнению ими ряда функций, связанных с развитием вопросов местного хозяйства, что вызывает вполне обоснованное недовольство граждан. Так, муниципалитеты часто не имеют достаточных средств для развития инфраструктуры, поддержки социальных инициатив и т.д., завися в этом отношении от «доброй воли» региональных властей. Отдельные позитивные примеры взаимодействия с ними, подобные проекту финансовой поддержки местных инициатив граждан, выдвинутому губернатором Кировской области Н. Белых [26], лишь подчеркивают наличие проблемы. Затруднения же, связанные с ее вынесением в пространство публичного дискурса, способствуют усилению недоверия граждан к возможностям МСУ.

Следует также отметить, что проблематика бюджетного федерализма определенным образом преломляется в межрегиональных отношениях. При неэффективности контроля над расходованием бюджетных средств, выделяемых из федерального бюджета, значительная их часть перераспределяется между элитами на уровне субъектов РФ, что подрывает возможности выравнивания социально-экономических возможностей регионов. Диспропорции развития отдель-

ных субъектов не сокращаются, а порой и растут. При этом федеральный центр, являясь практически единственным источником и ресурсом развития территорий страны, как и прежде, вынужден ранжировать отдельные регионы по степени их политической и экономической значимости. Это ведет не к преодолению, а к воспроизводству асимметричности федерации и во многом устраивает региональные элиты, несмотря на снижение их политической самостоятельности [23]. На уровне массового сознания данная проблема проявляется в лозунгах такого типа, как «Хватит кормить Кавказ!» или «Хватит кормить Москву!», что уже напрямую угрожает единству российской нации.

Сложившаяся система бюджетного федерализма ведет к снижению конкуренции и в экономике, поскольку различные хозяйствующие субъекты имеют неодинаковый доступ к участию в проектах, финансируемых из бюджетов различных уровней. По данным анализа, проведенного авторами проекта «Короли госзаказа», значительная доля федеральных инфраструктурных проектов достается всего 5–6 компаниям. «Монополизация» госзаказа каким-то одним подрядчиком часто встречается и на региональном уровне. Механизмы распределения финансовых средств далеко не полностью прозрачны, в том числе и за счет усилий государственных чиновников [27]. Таким образом, проблемы бюджетного федерализма увязаны как с распространением коррупционных практик, так и с консервацией политико-экономической клановости в регионах России.

В целом, анализируя политико-конфликтные аспекты функционирования существующей ныне модели бюджетного федерализма, можно отметить, что она способствует выведению политических по своей сути конфликтов за рамки публично-политического пространства. Для широких слоев общества эта проблема не представляется критически важной в силу ее специфичности и аналитической сложности. Однако последствия решения вопросов межбюджетных отношений оказывают влияние на множество аспектов политической реальности, в том числе и на реализацию важнейших реформ политической системы. Одним из источников скрытой напряженности, нарастающей в российском обществе из-за нерешенности ряда серьезных противоречий, остаются проблемы бюджетного федерализма. Как показывают инициативы Д. А. Медведева по изменению пропорций распределения средств между бюджетами различных уровней, российские власти задумываются над возможными вариантами их смягчения, но на практике для этого пока что сделано немного. Возвращение данной проблематики в область публичных дискуссий, а возможно, и в поле политической конфликтности может стимулировать данный процесс, однако важно, в какой форме будут развиваться возникающие конфликты.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федерализм. Энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 1997. – С. 251.
2. Щецов А. Е. Эволюция российского бюджетного федерализма / А. Е. Щецов // Вопросы экономики. – 2005. – № 8.
3. Ениколопов Р. О. Бюджетный федерализм в России : сценарии развития / Р. О. Ениколопов, Е. А. Журавская. – М. : ЦЭФИР, 2005.
4. Журавская Е. А. Бюджетный федерализм в России : проблемы, теория, опыт / Е. А. Журавская. – М. : Инфра-М, 2005.
5. Лавров А. Е. Реформа межбюджетных отношений в России : «Федерализм, создающий рынок» / А. Е. Лавров, Дж. Литвак // Вопросы экономики. – 2004. – № 3.
6. Лексин В. Н. Стереотипы и реалии российского бюджетного федерализма / В. Н. Лексин // Вопросы экономики. – 2005. – № 3.
7. Курляндская Г. В. Межбюджетные отношения на субфедеральном уровне / Г. В. Курляндская, Е. И. Николаенко. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
8. Гоптарева И. Б. Федерализм как политико-правовой и социальный способ управления конфликтами и как средство их перманентного разрешения / И. Б. Гоптарева // Экономика. – 2004. – № 6.
9. Хубуа Г. Федерализм как средство преодоления конфликтов / Г. Хубуа // Аспекты грузино-абхазского конфликта : материалы грузино-абхазской конф. «Гражданское общество, беженцы, государственное устройство» (Москва, 25–27 марта 2000 г.). – Ирвайн : UCI University of California, 2000.
10. Лавров А. Конфликты между центром и регионами в российской модели бюджетного федерализма / А. Лавров // Эволюция взаимоотношений центра и регионов : от конфликтов к поиску согласия. – М. : Комплекс-Прогресс, 1997.
11. Полищук Л. Российская модель переговорного федерализма (политэкономический анализ) / Л. Полищук // Вопросы экономики. – 1998. – № 6.
12. Шириков А. Г. Анатомия бездействия : политические институты и конфликты в бюджетном процессе регионов России / А. Г. Шириков. – СПб. : Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге, 2010.
13. Бетин О. И. Развитие межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма / О. И. Бетин, Т. В. Коновалова, Л. Г. Волкова. – Мичуринск : МичГАУ, 2004. – С. 37–40.
14. Бюджетный федерализм в России : проблемы, теория, опыт. – М. : ИЭПП, 2001. – С. 22.
15. Попов В. В. Бюджетный федерализм в России : роль политических факторов в формировании финансовых потоков между центром и регионами / В. В. Попов. – Режим доступа: http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/fpcenter/an_fpcenter_14102002/an_fpcenter_14102002300.htm
16. Рыжков И. Республика Калмыкия в ноябре 1998 года / И. Рыжков. – Режим доступа: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1998/1198/8.html>
17. Федерализм власти и власть федерализма. – М. : Интел Тех, 1997.
18. Туровский Р. Ф. Отношения «центр-регионы» в 1997–1998 гг. : между конфликтом и консенсусом / Р. Ф. Туровский // Политика. – 1998. – № 1 (7). – С. 14.
19. Об утрате экономической безопасности России и Краснодарского края в морских портах Азово-Черноморского побережья Кубани : постановление главы администрации края от 22 сентября 1998 г. № 543 // Кубанские новости. – 1998. – 25 сент.
20. Туровский Р. Ф. Конфликты на уровне субъектов федерации : типология, содержание, перспективы урегулирования / Р. Ф. Туровский // Общественные науки и современность. – 2003. – № 6. – С. 83.
21. Захаров А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме / А. Захаров. – М. : Моск. шк. политических исследований, 2008.
22. Туровский Р. Ф. Структурирование власти в российских регионах : между консолидацией и конкуренцией элит / Р. Ф. Туровский // Элиты и общество в сравнительном измерении. – М. : РОССПЭН, 2011. – С. 399.
23. Панкевич Н. В. Диспропорции регионального развития РФ : проблема без решения? / Н. В. Панкевич // Политическая наука : сб. науч. тр. – 2009. – № 2. – С. 41.
24. Добрынин Н. М. Федерализм : историко-методологические аспекты / Н. М. Добрынин. – Новосибирск : Наука, 2005. – С. 285.
25. Смирнягин Л. В. Российский федерализм / Л. В. Смирнягин, И. М. Бусыгина. – Режим доступа: <http://www.inop.ru/files/Chapter10.pdf>
26. Бельх Н. Надо укреплять местное самоуправление / Н. Бельх. – Режим доступа: <http://www.43region.com/news/nikita-belyh-nado-ukreplyat-mestnoe-samoupravlenie/>
27. Короли госзаказа : спецпроект Forbes. – Режим доступа: <http://timur.visibli.com/share/csJAsP>

Кубанский государственный университет

Кольба А. И., кандидат политических наук, доцент
кафедры государственной политики и государственного
управления

E-mail: alivka2000@mail.ru

Tel.: 8-918-434-84-78

Kuban State University

Kolba A. I., Candidate of Political Sciences, Associate
Professor of the Department of Public Policy and Public
Management

E-mail: alivka2000@mail.ru

Tel.: 8-918-434-84-78