

УДК 332.021.8; 341.231.4

Регион: экономика и социология, 2015, № 4 (88), с. 24–45

Е.М. Бухвальд, О.Н. Валентик

ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИИ: ОТ ВСПЛЫВАЮЩЕГО ЛОЗУНГА К ДОЛГОВРЕМЕННОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ

В статье рассматриваются истоки развития российской федеративной государственности, ее современные особенности. Процесс становления федерализма в России анализируется в связи с общими тенденциями эволюции идеи и государственной практики федерализма в современном мире. Отмечается важность для России последовательного совершенствования федеративных отношений как одной из предпосылок устойчивого экономического развития страны и ее регионов, достижения ее приоритетов в хозяйственной и социальной сфере. Исследование опирается на анализ основных этапов становления федеративных отношений в России. Особый акцент делается на взаимосвязи развития институционально-правовых основ российского федерализма с укреплением его экономической базы, прежде всего через совершенствование применяемой модели бюджетного федерализма. Рассматриваются как выполненные, так и не выполненные задачи преобразования экономических и правовых основ федеративных отношений, которые определяются авторами как основная перспектива дальнейшего хода федеративной реформы в стране. Сделан вывод, что федеративную реформу в России нельзя считать завершенной. Эта реформа должна быть продолжена, однако она должна опираться на принцип четкого целеполагания и проводиться в тесной взаимосвязи с другими ключевыми направлениями социально-экономических преобразований в стране.

Ключевые слова: федерализм, экономические и правовые основы федеративных отношений, Российская Федерация, Конституция Российской Федерации, федеративная реформа

ИСТОКИ ФЕДЕРАТИВНОЙ ИДЕИ И ЕЕ ТРАНСФОРМАЦИЯ В РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ

На заседании «Меркурий-клуба» 13 марта 2015 г. выступил академик Е.М. Примаков. Его принципиальная позиция, как хорошо известно, – государственность, федерализм, децентрализация. Е.М. Примаков вновь подчеркнул значимость развития идеи российского федерализма, отметив, что «одним лишь бюджетным федерализмом не исчерпываются взаимоотношения центра и субъектов Российской Федерации – страны многонациональной, многоконфессиональной. ...Федерализм сам по себе не идентичен демократии. Государство с федеральным устройством не обязательно более демократично, чем унитарное. Но отсутствие федерализма в системе устройства многонационального государства признак его недемократичности» [6]. Е.М. Примаков высказал ряд соображений, с одними из которых, безусловно, можно согласиться (финансово-бюджетная децентрализация, усиление роли регионального звена управления), тогда как другие вызывают определенные сомнения. К вызывающим сомнения относятся, например, предложения по укрупнению национальных субъектов Российской Федерации, в которых титульная нация уже не превалирует. Действительно, наличие «квазинациональных» субъектов Федерации – специфическая черта нынешней модели российского федерализма. Из примерно 25 национальных субъектов Федерации, по данным переписи 2010 г., титульные нации преобладают в Республике Чечне (95%), Республике Ингушетии (94%), Республике Калмыкии, Кабардино-Балкарской Республике, Чувашской Республике, Республике Саха (Якутии). Наименьшую долю титульные нации составляют в Еврейской автономной области (1%), Республике Карелии (7%), Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах (5–6%). Но при всех возможных сомнениях относительно тех или иных предложений академика Е.М. Примакова, он безусловно прав в том, что российская модель федерализма далеко не совершенна и мы еще не научились в полной мере использовать преимущества федеративного устройства нашего государства, с тем чтобы обеспечить благоприятные условия для решения насущных хозяйственных и социальных проблем страны.

Идеи федерализма и межгосударственной интеграции имеют многовековую историю, а попытки конституционного или иного нормативно-правового установления принципов интеграционных процессов в деятельности конкретных государств осуществляются уже в течение примерно двух столетий. Не все мотивы федерализации, проявившие себя в истории современных государств, ныне сохранили свою актуальность. Так, на рубеже XX и XXI вв. в основном уже не актуальны военно-политические факторы федерализации. Федерация уже далеко не всегда представляется наиболее эффективным способом согласовать этнические и иные социокультурные интересы различных национальных групп населения. Наиболее приемлемым вариантом решения проблем устойчивого национального развития все чаще видится создание независимых суверенных мононациональных государств, что уже привело к распаду целого ряда ранее сложившихся государств федеративного типа (Чехословакия, Югославия).

Однако идеи федерализма не исчезают, а скорее модифицируются, меняются мотивы, лежащие в их основе. Примером могут служить целенаправленно регулируемые процессы экономической и политической интеграции большой группы государств Европейского союза. Конечно, федерацией и даже конфедерацией в полном смысле слова ЕС не является, однако он имеет надгосударственные органы управления, наделенные определенными властными полномочиями. Есть также федерации, которые с точки зрения истории можно считать «новоделами», – например, Бельгия [3]. Бельгийская федерация поэтапно сложилась в 1980-е годы и была закреплена в Конституции 1994 г. Формально эту федерацию составляют регионы и сообщества, однако их структуризация и распределение полномочий между ними и федерацией все еще корректируются. Кроме того, ряд современных государств вполне можно считать государственными образованиями «квазифедеративного типа». Это Испания, где традиционно находящейся на «особом» положении считает себя Каталония, Италия, где наблюдается аналогичная ситуация с автономной провинцией Больцано в составе области Трентино. Все это говорит о том, что развитие государственности федеративного типа, ее политических и экономических основ остается важной составляющей исторического процесса и в XXI в.

У Российской Федерации в период ее исторически суверенного развития также есть интересный опыт по созданию и совершенствованию правовых, экономических и институциональных основ федеративных отношений. Начало этому положило заключение Федеративного договора от 31 марта 1992 г. По сути, это был не единый документ, а три разных документа – три договора о разграничении предметов ведения и полномочий: между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Федерации; между органами государственной власти РФ и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; между органами государственной власти РФ и органами власти автономной области и автономных округов в составе Федерации.

Две республики – Татарстан и существовавшая тогда единая Чечено-Ингушская Республика Федеративный договор не подписали. Вносившееся в период подготовки Конституции РФ 1993 г. предложение включить в нее Федеративный договор в качестве развернутой преамбулы поддержки не получило [5]. Формально в Конституции РФ 1993 г. (п. 3 ст. 11) есть ссылка на Федеративный договор, но она носит скорее всего церемониальный характер.

Анализ документов Федеративного договора позволяет сделать ряд интересных и актуальных сегодня выводов относительно того, как кристаллизовалась идея «нового» (постсоветского) российского федерализма. Во-первых, договор не учреждал федерацию, а исходил из ее существования как данности и из необходимости совершенствования ее правовых основ. Это предопределило то, что «за бортом» Федеративного договора остались многие вопросы, принципиально важные для дальнейшего развития российской государственности. Неясно, например, виделась ли Российская Федерация составителям этого документа как президентская республика или как парламентская. Договор слабо отражал идею «вертикали власти», которая не сводится только к разграничению полномочий, а предполагает соответствующие процедуры управленческих взаимодействий, особенно в такой сфере, как полномочия по предметам совместного ведения. Во-вторых, в договоре отчетливо просматривалась идея «асимметричной федерации», ко-

торая проявляла себя в том, что республики в составе Российской Федерации считались суверенными образованиями, что не относилось к прочим субъектам Федерации. Асимметрия просматривалась и в разном объеме полномочий, которые согласно договору оставались за соответствующими субъектами Федерации. Наконец, в-третьих, договор распределял полномочия Федерации и ее субъектов «сверху вниз», т.е. сначала определялись полномочия федерального центра, затем – полномочия по предметам совместного ведения. Полномочия субъектов Федерации устанавливались остаточным методом.

Но при всех условностях Федеративного договора он сыграл большую роль в подготовке Конституции РФ 1993 г. При этом некоторые негативные моменты в договоре были устранены: исключена идея суверенности республик, убраны прочие формальные признаки асимметрии федеративных отношений. Другие, как минимум достаточно спорные, моменты остались, – например, «остаточный принцип» определения полномочий по предметам ведения субъектов Федерации, наличие значительного круга полномочий по предметам совместного ведения. В отношении полномочий по предметам совместного ведения надо сказать, что смысл данного экономико-правового феномена (даже чисто технически это означает «ведать совместно») и сегодня остается предметом дискуссий. Например, в сфере недропользования система совместного ведения Федерации и ее субъектов достаточно долго конкретизировалась в принципе «двух ключей» при закреплении доступа недропользователей к участкам недр. В 2003 г. принцип «двух ключей» был аннулирован в пользу исключительных полномочий федеральных органов управления (кроме доступа к участкам недр с так называемыми общераспространенными полезными ископаемыми). Однако в большинстве других случаев подобная конкретизация как отсутствовала, так и отсутствует, что говорит о том, что институт «совместного ведения» в российской модели федерализма по-прежнему носит достаточно проблемный характер [1; 2].

Наконец, при подготовке Конституции 1993 г. возникли институциональные проблемы, которых не было в Федеративном договоре. Речь идет о п. 4 ст. 66 Конституции РФ, где говорится о вхождении автономных округов в состав иной области или края Российской Феде-

рации. Этот особый институт нашей федеративной государственности (административное вхождение одного субъекта Федерации в состав другого) в Конституции 1993 г. был отражен лишь косвенно, а сам юридическо-институциональный смысл такого «вхождения» нигде не был четко раскрыт.

Десять лет данное конституционное положение было «спящим», т.е. не имеющим практических последствий в сфере распределения полномочий, в налогово-бюджетном процессе. Однако в 2003 г. были приняты новые законодательные документы, в соответствии с которыми автономии, не сумевшие к тому моменту сбросить с себя этот статус и «развестись» с вышестоящим субъектом Федерации (как, например, Республика Алтай), были лишены части полномочий и бюджетных доходов, которые, по новым установлениям, концентрировались уже на областном (краевом) уровне. Правда, в основном это была «прицельная» мера давления, адресованная двум финансово наиболее обеспеченным и влиятельным автономиям – Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому автономным округам, в административном отношении продолжающим оставаться в составе Тюменской области. На этом этапе в данных регионах реализовалась заложенная в Конституции РФ идея двусторонних договоров субъектов Федерации, в соответствии с которыми область «возвращала» автономиям ряд изъятых у них полномочий в экономической сфере в обмен на часть доходов, связанных с функционированием нефтегазового комплекса этих автономий.

Окончательно сложившаяся де-юре только после принятия Конституции РФ 1993 г., российская модель федерализма к тому моменту уже прошла несколько этапов развития, в ходе которых внимание к данному кругу вопросов то усиливалось, то угасало. Соответственно, сами преобразования в этой сфере то обозначали себя достаточно энергично, то практически полностью исчезали с политического горизонта. К сожалению, подобная «волнообразность» характеризует и уровень научных исследований в этой области. Исследования в данном направлении то идут широким фронтом, то локализуются на более узких вопросах, иногда даже чисто юридическо-технического содержания. При этом экономическая основа федеративных отношений исследуется в меньшей степени и сводится преимущественно к проблематике бюд-

жетного (фискального) федерализма, которым, очевидно, далеко не исчерпывается сфера воздействия, оказываемого федеративной природой государства на экономическое развитие страны и ее регионов.

ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ЭКОНОМИКА

Исторический опыт показывает, что федерация чаще всего «призывалась» для того, чтобы решить проблемы многонациональных государств, и, следовательно, неспособность федерации решить национальный вопрос чаще всего и бывает причиной ее развала. Тем не менее нельзя сводить истоки и проблемы современного российского федерализма только к многонациональному составу государства, а соответственно, всю федеративную реформу – только к раздумьям о том, как нам поступить с теми «национальными» субъектами Федерации, которые ныне часто остаются таковыми только по названию. Федеративная природа нашего государства обусловлена не только его пространственными границами и не только его многонациональным составом. Российский федерализм завязан на решение целого круга экономических проблем, и успех именно в этом направлении будет в итоге определять то, насколько устойчивой окажется данная модель российской государственности, как и сама государственность в целом.

Прежде всего, экономическая природа государственности определяется ролью федеративных отношений как оптимальной для российских условий системы пространственной организации централизованного управления, функционирования единого экономического (рыночного) пространства и формирования благоприятной среды для предпринимательской и инвестиционной активности в стране. Но никакого автоматизма тут нет: все возможности и преимущества федеративной системы реализуемы лишь тогда, когда они опираются на устойчивые процессы демократизации общества и государства, на децентрализацию управления, на четкое разграничение и экономическую обеспеченность полномочий каждого уровня власти, на постоянное взаимодействие власти, бизнеса и гражданского общества.

Одной из наиболее важных задач реального федерализма является обеспечение единства экономического пространства государства.

Нельзя, конечно, сводить идею единого экономического пространства только к отсутствию каких-либо границ для перемещения товаров, капиталов и рабочей силы внутри этого пространства (хотя на самых ранних этапах реформирования российской государственности попытки строить такие барьеры и имели место). На более высоком уровне идея подобного единства трансформируется в принцип однородности этого пространства на основе позитивного выравнивания социально-экономического развития отдельных регионов. К сожалению, следует признать, что механизмы российского федерализма пока не включают в себя эффективные средства решения данной задачи. Разумеется, «позитивное выравнивание» нельзя рассматривать как квинтэссенцию экономической стороны федеративных отношений, а «качество» этих отношений – как главную и тем более единственную предпосылку для решения задач выравнивания экономического развития регионов. Однако решаемость или нерешаемость задачи экономического выравнивания, безусловно, относится к числу тех критериев, которые показывают, насколько федерализм выполняет свою историческую функцию, насколько в ходе назревших реформ обеспечивается соответствие его правовых и институциональных основ требованиям времени.

В начале 2000-х годов была предпринята попытка реализовать приоритеты выравнивания экономического развития регионов через специальную федеральную целевую программу¹. Программа формально была рассчитана на 15 лет, но уже с 2006 г. она была свернута. По-видимому, в данном случае возобладало понимание того, что решить такую сложную и масштабную задачу, как выравнивание экономического развития регионов, просто невозможно с помощью тех ресурсов и практических инструментов, которые могут быть задействованы в рамках одной государственной программы.

В настоящее время объем среднедушевого ВРП по субъектам Федерации различается в 67 раз, а средняя заработная плата – в 6 раз. Совокупный ВРП 10 регионов-лидеров составляет 52% от суммарного

¹ См.: *Постановление* Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717 «О федеральной целевой программе “Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)”». – URL: <http://base.garant.ru/183843> .

ВРП всех регионов, а 10 самых бедных регионов – около 1%. Значимость столь существенных параметров межрегиональной экономической дифференциации и их устойчивость не стоит драматизировать, но фактором дестабилизации ситуации в стране такая дифференциация все-таки является.

К сожалению, статистика по ВРП регионов существенно запаздывает и не всегда достоверна. Кроме того, годовые изменения ВРП у многих регионов в значительной мере зависят от объемов различных федеральных «вливаний» в их экономику. Эти «вливания» в той или иной форме играют роль своего рода антикризисных амортизаторов для экономически наименее продвинутых регионов. Здесь прослеживается, хотя и не всегда явно, определенная закономерность: в периоды быстрого роста российской экономики межрегиональные разрывы нарастают, а в периоды спадов – несколько сокращаются. Отсюда и еще более простой и, по сути, достаточно тревожный вывод: большинство регионов страны, наиболее зависимых от дотаций, кризиса «не боятся». Как показал опыт, в условиях кризиса наибольший урон несут именно те регионы, которые до кризиса развивались быстрее и во все в большей мере переключались на собственные источники экономического роста. Теряя эти источники в период кризиса, такие регионы в итоге и оказывались в наиболее сложном финансовом положении.

Однако было бы необъективным полагать, что устойчивая невыполнимость задачи экономического выравнивания связана только с дефектными элементами в самой системе федеративных отношений, в частности в их бюджетной составляющей. Причина глубже – в неспособности переломить тот тренд экономического развития страны, который длительное время и в преимущественной мере опирался на модель сырьевой, транзакционной экономики. Это тренд развития, в рамках которого одни регионы – «сырьевые» неизбежно получали и получают принципиальные преимущества перед другими регионами, не обладающими сырьевыми ресурсами и не выступающими ведущими транзакционными центрами финансового и/или торгового характера.

Кроме того, задача экономического выравнивания не застывает в неизменном виде. Напротив, ее содержание, несомненно, эволюционирует и ныне интерпретируется через следующую систему призна-

ков: а) «позитивное выравнивание» (подтягивание отстающих, а не сдерживание развития лучших); б) «относительное выравнивание» (нельзя совсем уравнивать в развитии Магадан и Сочи, хотя все попытки определить, какова же возможная и экономически приемлемая граница такого выравнивания, пока также не удались); в) экономическое выравнивание в дополнение к финансовому, которое направлено преимущественно не на сглаживание экономических разрывов между регионами, а на обеспечение гражданам примерно равных условий жизни и примерно равной доступности к основным благам социального характера; г) выравнивание, основанное на переходе к инновационному пути развития экономики, позволяющему преодолеть зависимость процветания того или иного региона от наличия в нем масштабно эксплуатируемых природных ресурсов или от его способности выполнять роль транзакционного центра.

На наш взгляд, провал с обоснованием этого ключевого вектора развития экономической стратегии российского федерализма во многом связан и с невозможностью или неспособностью согласовать две крайние точки этой стратегии. Одна из этих позиций состоит в том, чтобы и далее любой ценой идти по пути «выравнивания» межрегиональных экономических различий. Вторая позиция – в том, что целесообразно оставить идею выравнивания как неперспективную (она уже во многом дискредитировала себя в зарубежной практике) и сделать акцент на регионы – инновационные лидеры, способные к активному саморазвитию, чей устойчивый рост рано или поздно будет спроецирован и на остальные регионы страны.

Конечно, пока еще нельзя говорить о возможности однозначного выбора в пользу одной из этих двух позиций. Целый ряд новаций экономической политики последнего времени, в частности увлечение разного рода «зонированием», даже сами тенденции локализации зон, говорят о том, что акцент в этой политике во все большей мере смещается в сторону преобладающей роли регионов-лидеров. Однако расчет на такую модель экономического роста страны связан с существенными рисками.

В настоящее время разрывы в инновационном потенциале регионов еще более значительны, нежели разрывы в душевой величине

ВРП [7; 8]. Это означает, что объективно необходимое движение по пути инновационной модернизации при отсутствии целенаправленных мер государственного регулирования может привести к дальнейшему нарастанию противоречий в пространственном развитии экономики России. В этом смысле традиционная для федеративного государства приоритетность сокращения межрегиональных различий в нынешних российских условиях модифицируется, и главными задачами становятся позитивное выравнивание экономики страны именно как пространства инновационного развития и, соответственно, максимальное сближение состава регионов – лидеров инновационного процесса и регионов – лидеров национальной экономики в целом, в том числе за счет активизации роли самих субъектов Федерации. Такой стратегический ориентир модифицирует представления о том, в каком направлении, за счет каких экономико-правовых новаций должно идти реформирование федеративных отношений в России.

ФЕДЕРАТИВНАЯ РЕФОРМА

Федеративную реформу мы рассматриваем как систему действий, направленных на совершенствование правовых, экономических и институциональных основ российской модели федерализма, на более полное использование преимуществ федеративной природы нашего государства для решения его стратегических хозяйственных и социальных задач. При этом хорошо видно, что в ходе федеративной реформы, с одной стороны, устраняются те просчеты, которые были допущены на начальной стадии конституционного закрепления основ российского федерализма. С другой стороны, происходит очевидная адаптация этих основ и всех институтов федеративных отношений к актуальным задачам каждого нового этапа социально-экономического и политического развития российского государства.

Федеративная реформа, стартовавшая в самом начале 2000-х годов, прошла несколько этапов. Поскольку изначально четкая программа или хотя бы общая концепция реформы заявлены не были, отнесение к реформе тех или иных новаций в сфере государственного управления и функционирования вертикали публичной власти в це-

лом (например, пересмотр принципа формирования Совета Федерации и создание федеральных округов) во многом остается лишь мнением отдельных экспертов. Можно сказать, что ныне федеративная реформа в известном смысле зашла в тупик. Отсутствие изначального четкого целеполагания привело к тому, что сегодня трудно понять, завершилась ли реформа или она еще продолжается, а если продолжается, то каких следующих шагов еще можно и нужно ожидать.

На наш взгляд, перспективы федеративной реформы определяются тем, что уже достигнуто в развитии российского федерализма, и тем, что еще не сделано. Что можно отнести к числу реальных продвижений в ходе реформы в развитии федеративных отношений в России?

Обеспечен качественный прорыв в переходе от формального федерализма советской эпохи к началам подлинно федеративного устройства российского государства. Сформированы ключевые правовые и экономические институты федеративной государственности: федеральный бюджет, федеральная собственность и, соответственно, субфедеральные финансы, государственная собственность субъектов Федерации и муниципальная собственность. Преодолены все противоречия законов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральным законам. Была проявлена политическая воля и ликвидирован такой балласт сегмента правового регулирования внутрифедеративных взаимодействий, как двусторонние договоры и соглашения между федеральным центром и субъектами Федерации. В настоящее время наличествует лишь Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, утвержденный Федеральным законом от 24 июля 2007 г.²

Сформирована действенная властно-управленческая вертикаль, в которую в целом удалось вмонтировать такое «неконституционное» звено, как федеральные округа. Последовательно решался вопрос четкого разграничения полномочий и «зон ответственности» всех уров-

² См.: *Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан».* – URL: <http://base.garant.ru/191570/>.

ней публичной власти: федеральной, региональной и местной. Исключены все случаи той или иной особенности отдельных субъектов Федерации, в том числе и в сфере налогово-бюджетных отношений. Реализована достаточно прозрачная и действенная модель бюджетного федерализма как бюджетно-трансфертного механизма. Обеспечена ликвидация так называемых «нефинансируемых мандатов», т.е. практики, когда федеральный центр передавал в законодательном порядке субъектам Федерации обязательства по финансированию бюджетных расходов за счет их собственных средств. В ходе реформы нефинансируемые мандаты формально были ликвидированы и заменены финансируемыми, т.е. тем, что теперь именуется делегированными или переданными полномочиями. Однако здесь надо различать видимые формальности и экономические реальности нынешней модели федеративных отношений. Как показала практика, природа таких мандатов очень многообразна: существуют как прямые, так и косвенные мандаты. Первые четко зафиксированы и финансируются в полном объеме, вторые – это не прямо переданные полномочия, а неким образом косвенно «навязанные» расходные обязательства, нормативы и проч. Так можно трактовать целый ряд положений известных «майских указов» Президента РФ 2012 г., попытка выполнения которых в итоге привела к перенапряжению региональных бюджетов. Эти требования в известной мере также можно рассматривать как косвенные федеральные мандаты, лишь частично обеспеченные софинансированием «сверху».

Кризис 2008–2009 гг., да и ситуация на рубеже 2014–2015 гг. в целом показали способность государственной власти достаточно эффективно управлять социально-экономической ситуацией, причем не только на федеральном, но и на региональном уровне. Однако многие проблемы все-таки остались нерешенными, и они сегодня определяют перспективу федеративной реформы в стране. Что здесь видится наиболее важным?

Во-первых, явно не имела успеха попытка подменить реальную федеративную реформу на ее определенном этапе кампанией по укрупнению (объединению) субъектов Федерации, в рамках которой был сделан ряд шагов (не принципиальных для сути Федерации в целом: вместо 89 субъектов Федерации стало 83, сейчас уже 85), но ко-

торая затем была свернута без четкого понимания ее перспектив. При этом образовался небольшой круг субъектов Федерации «второго сорта» – автономных округов в составе так называемых «сложноустроенных» субъектов Федерации, которые, вопреки п. 2 ст. 72 Конституции РФ, неравноправны сравнительно с «обычными» субъектами Федерации в исполнении полномочий в сфере предметов совместного ведения и в получении доходов в свои бюджеты. Урегулирование этого вопроса (как и исчерпывающее разъяснение сути принципа «совместного ведения») требует принятия федерального конституционного закона о статусе субъектов Федерации, на который есть указание в п. 5 ст. 66 Конституции РФ.

Во-вторых, при ликвидации прежнего, слаболегитимного блока договоров и соглашений федерального центра с субъектами Федерации «с водой выплеснули и ребенка». Формально институт таких договоров и соглашений не отменен и по-прежнему представлен в Конституции РФ. Как и ранее, п. 3 ст. 11 Конституции РФ содержит указание на возможность заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов, а ст. 78 (п. 2 и 3) говорит о возможности взаимной передачи части полномочий органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Федерации. Однако практика использования договоров и соглашений как инструмента регулирования федеративных отношений в настоящее время фактически прекращена, хотя определенные предпосылки к дальнейшему, строго целевому использованию института таких договоров и соглашений, на наш взгляд, все же сохраняются.

В-третьих, разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами по-прежнему происходит по закону маятника: полномочия регионам то даются, то отбираются (по сути, то же самое происходит и в сфере местного самоуправления).

В-четвертых, в российской модели бюджетного федерализма сохраняется высокая степень централизации доходного потенциала бюджетной системы на стадии его первичного распределения, а также остается значительный круг «искусственно дотационных» субъектов Федерации. Не удалось в достаточной мере согласовать формальное равенство субъектов Федерации с необходимостью дать дополни-

тельные стимулы развития регионам, способным выполнить роль локомотивов модернизации экономики. Российская модель бюджетного федерализма недостаточно работает на стимулирование субъектов Федерации к наращиванию и более эффективному использованию собственного экономического и налогового потенциалов, к инновационной модернизации экономики территорий.

Сказанное выше, по сути, определяет те основные задачи, которые должны быть решены в перспективе. Но прежде всего надо реанимировать саму идею федеративной реформы, однако на основе долговременной стратегии, конкретного целеполагания и, главное, на базе широкой общественно-политической и научной экспертизы. При этом стратегия федеративной реформы должна быть увязана с иными составляющими реформирования системы государственного и муниципального управления, в первую очередь с переходом к вертикали стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях. Что главное должно быть представлено в такой стратегии федеративной реформы?

Прежде всего, необходимо четкое представление о дальнейшем развитии институциональной структуры Российской Федерации, в частности с позиции «укрупнения» ее субъектов. Весь мировой опыт показывает, что в федеративных государствах образование и тем более реформирование внутренних институциональных структур происходят более сдержанно, консервативно. Это особенно важно для федераций, интегрирующих в себя (как современная Россия) определенный, исторически сложившийся компонент национально-территориального обособления.

До настоящего времени объединительный процесс не вышел за пределы ряда прецедентов, экономически очевидных, но недостаточных для того, чтобы рассматривать укрупнение субъектов Федерации как стратегический вектор реформирования федеративных отношений в целом. Конечно, ни одно из федеративных государств не создавалось и не реформировалось на основе четко выверенных экономических расчетов. Тем не менее любое решение такого рода, как укрупнение (слияние) субъектов Российской Федерации, целесообразно только тогда, когда оно на деле отчетливо обеспечивает экономический рост, повы-

шение уровня и качества жизни населения, в частности за счет совершенствования систем управления, за счет повышения однородности экономического и социального пространства страны и т.д.

Далее, важная составляющая федеративной реформы – выбор оптимальной меры децентрализации управления и уточнение на этой основе распределения властно-управленческих полномочий Федерации, ее субъектов и институтов местного самоуправления. Как полагают большинство экспертов, в начале 2000-х годов в развитии российского федерализма преобладающим оказался тренд централизации, в результате чего оказались существенно ограниченными полномочия органов субфедерального управления в решении многих вопросов экономического характера, прежде всего в налогово-бюджетной сфере, в регулировании инвестиционного процесса, в регулировании недро- и природопользования, в «конструировании» систем субрегионального управления и институтов местного самоуправления и т.д. Это противоречило не только преобладающим тенденциям развития федеративных государств за рубежом, но и возможности использования преимуществ федеративной государственности для решения приоритетных хозяйственных, социальных и иных задач в суверенных российских условиях.

Складывалось ощущение, что к вопросам децентрализации управления рано или поздно все равно придется вернуться. Однако заявленная в 2011 г. тогдашним президентом РФ Д.А. Медведевым кампания по децентрализации управления и передаче части федеральных полномочий на субфедеральный уровень к каким-либо весомым результатам так и не привела. Полномочия субъектов Федерации по ключевым вопросам социально-экономического развития в настоящее время не только неоправданно сужены, они еще и «разбросаны» по десяткам «отраслевых» законов, в которых определяются в разном объеме, с разной степенью конкретизации и без достаточной согласованности. В качестве примера можно привести ст.16-2 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (поддержка инновационной деятельности), ст. 10 Федерального закона № 209-ФЗ от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федера-

ции» (поддержка малого и среднего предпринимательства), ст. 5 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (полномочия в области стратегического планирования), ст. 7 Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (полномочия в области осуществления политики промышленного развития) и др.

Для реального продвижения по пути децентрализации как основному направлению реформирования федеративных отношений необходимо не только тщательно инвентаризировать эти «разбросанные» полномочия, но и последовательно переходить к их регулированию по принципу «разрешено все, что не запрещено». Это уменьшит необходимость формального перераспределения полномочий, а также четко укажет на то, что условием повышения эффективности субфедерального звена управления выступают не разрешительные процедуры, а ресурсы и стимулы для осуществления соответствующего круга полномочий.

В этом отношении можно констатировать, что на данный момент стратегическая задача федеративной реформы – укрепление экономических основ федеративных отношений, «сердцевиной» чего, несомненно, является совершенствование российской модели бюджетного федерализма. Нынешняя негативная финансовая ситуация в регионах обусловлена как кризисными процессами в отечественной экономике в целом, так и устойчивым трендом централизации бюджетного потенциала страны на стадии его первичного распределения и, соответственно, ростом зависимости финансовых возможностей субъектов Федерации от тех или иных каналов поступления средств из федерального бюджета.

В последние два года глубокий кризис региональных финансов стал еще более очевиден. В 2013 г. дефицитными были бюджеты 77 регионов России, в 2014 г., даже на фоне развернувшейся политики секвестирования бюджетных расходов на местах, – 75 регионов. Увеличение дефицитов региональных бюджетов привело к необходимости все новых заимствований. В последние несколько лет темпы прироста государственного долга субъектов Федерации значительно опе-

режали темпы прироста ВРП. На 1 апреля 2015 г. совокупный долг регионов и муниципалитетов России достиг 2,4 трлн руб. Это эквивалентно примерно 33% налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации. У четырех регионов величина такого долга превысила 100% собственных доходов бюджета и еще у 10 регионов она достигла 80% собственных доходов или превысила это значение, при том что долг в размере 80% собственных доходов бюджета, по существу, является критерием очевидного банкротства.

Однако было бы неверным думать, что решить проблему устойчивой бюджетной обеспеченности регионов возможно исключительно посредством изменения перераспределительных отношений, скажем в виде возврата к ранее имевшейся в Бюджетном кодексе РФ обязательной пропорции 50:50 при первичном распределении доходов консолидированного бюджета России между Федерацией и ее регионами. Укрепить и диверсифицировать налоговую базу региональных бюджетов необходимо, но при этом следует ориентироваться не на «перелив» средств, а на создание для регионов мощных стимулов к расширению и более полному использованию их налоговой базы. Например, с учетом приоритетов модернизации экономики в качестве такого шага можно было бы рассмотреть возврат к зачислению в бюджеты субъектов Федерации определенного норматива налога на добавленную стоимость, так как экономика инноваций как раз и ассоциируется с высокой долей добавленной стоимости в производимом продукте.

Кроме того, в последние годы роль межбюджетных трансфертов в качестве регулятора финансовой обеспеченности регионов снижается, а увеличивается доля федеральных государственных и ведомственных программ как отраслевой, так и территориальной направленности. Различие состоит в том, что при всей критике в адрес действующей модели межбюджетных (трансфертных) отношений эта модель в целом выглядит достаточно прозрачной. Напротив, итоговая территориальная картина распределения средств государственных программ и проектов не является объектом целенаправленного управления и мониторинга, а значит, здесь возможны субъективные решения, лоббирование и проч.

Последовательная реализация методов стратегического планирования (как интегратора программно-целевых методов управления в целом) должна привести к тому, что любые возможности проявления здесь каких-либо субъективных подходов исключаются.

Для того чтобы продвижение к системе бюджетной самообеспеченности регионов России было более эффективным, мы полагаем необходимым также опереться на принцип их типизации. В рамках действующей системы финансового выравнивания (и при поддержке государственных программ и институтов территориального развития) должны остаться только средне- и высокодотационные регионы страны. Регионы-доноры и низкодотационные регионы должны идти к экономике инноваций и на ее основе – к устойчивой бюджетной самодостаточности за счет участия в распределении НДС (например, до 5% контингента), а также за счет использования средств государственных отраслевых программ и различных институтов промышленно-инновационного развития – как федерального, так и регионального уровня.

Подобная типизация субъектов Федерации и основанная на ней гибкая, адресная политика регионального развития, осуществляемая федеральным центром, не противоречат конституционно установленному принципу равноправия субъектов Федерации, если, конечно, не понимать это равноправие сугубо формально, без учета его реального экономического содержания. На необходимость адекватного понимания принципа равноправия субъектов Федерации уже указывали специалисты в области конституционного права [4]. Как отмечалось в одном из докладов Института экономики РАН, с переходом к инновационной модели развития экономики федеративная реформа получила шанс отойти от формальной децентрализации полномочий. Децентрализация «должна стать селективной, ориентированной на использование механизмов и форм реализации своих базовых задач в регионах различных типов. Важно понимать, что для Российской Федерации характерно наличие нескольких типов субъектов Федерации. И каждый из них нуждается в специфических формах взаимодействия с федеральным центром» [7, с. 34–35]. Именно на этом пути возможно, не нарушая основополагающие принципы российского федерализма,

в максимальной мере использовать всю систему федеративных отношений как один из ключевых инструментов достижения экономических и социально-политических приоритетов России и их поддержания в долговременной перспективе.

Список источников

1. Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. – 2013. – № 6. – С. 5–18.
2. Анисимов А.П., Мелихов А.И. Проблемы разграничения совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 45–50.
3. Бегаева А.Х. Бельгийский федерализм: Автореф. дисс. ... канд. юр. наук. – М.: МГИМО, 2008. – 26 с.
4. Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. – Новосибирск: Наука, 2009. – 640 с.
5. Пастухов В.Б. Российский федерализм: политическая и правовая практика // Общественные науки и современность. – 2003. – № 3. – С. 30–45.
6. Примаков Е.М. Единственной альтернативой для России является опора в первую очередь на внутренние резервы и возможности: Выступление на заседании «Меркурий-клуба» 13 января 2015 года. – URL: <http://tpprf.ru/ru/news/v-tsentre-mezhdunarodnoy-torgovli-moskvy-sostoitsya-zasedanie-merkuriy-kluba-i61924> (дата обращения 11.04.2015).
7. Симметрия и асимметрия в российской модели федеративных отношений: Науч. докл. / Под ред. С.Д. Валентя. – М.: Институт экономики РАН, 2012. – 57 с.
8. Халимова С.Р. Оценка российских регионов по уровню инновационного развития // Регион: экономика и социология. – 2015. – № 2 (86). – С. 150–174.

Информация об авторах

Бухвальд Евгений Моисеевич (Россия, Москва) – доктор экономических наук, профессор, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития. Институт экономики РАН (117218, Москва, Нахимовский просп., 32, e-mail: buchvald@mail.ru).

Валентик Ольга Николаевна (Россия, Москва) – научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития. Институт экономики РАН (117218, Москва, Нахимовский просп., 32, e-mail: valentik-o@ya.ru).

DOI: 10.15372/REG20151202

Region: Economics & Sociology, 2015, No. 4 (88), p. 24–45

Ye.M. Bukhvald, O.N. Valentik

FEDERALISM IN RUSSIA: FROM A POP-UP SLOGAN TO A LONG-TERM DEVELOPMENT STRATEGY

The article examines the main sources of Russia's federative statehood and its modern features. We analyze its development in connection with the general evolution trends of the idea and state practice of federalism in the today's world. It is crucial that federative relations in Russia continuously improve, as they are one of the prerequisites for the sustainable economic development of the country and its regions and are necessary to achieve the country's goals in the economic and social spheres. The research methodology is based on the analysis of the main formation stages that federative relations in Russia are passing through. We focus on the fact that legal and institutional foundations of Russian federalism are closely related to the consolidation of its economic base, primarily through the improvement of the Russian model of fiscal federalism. The article describes both finished and unfinished tasks associated with the transformation of the economic and legal framework of federative relations, which we define as the main prospects for the Russian federative reform. We have concluded that the federative reform cannot be considered complete. It should be continued, but based on a clear target-setting principle and built in close relationship with other key areas of social and economic transformation in Russia.

Keywords: federalism, economic and legal foundations of federative relations, the Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation, federative reform

References

1. *Andrichenko, L.V. & Ye.A. Yurtaeva.* (2013). Konstitutsionnye osnovy rossiyskogo federalizma [Constitutional foundations of the Russian federalism]. Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law], 6, 5–18.
2. *Anisimov, A.P. & A.I. Melikhov.* (2013). Problemy razgranicheniya sovместnykh predmetov vedeniya Rossiyskoy Federatsii i ee subyektov [Problems of delimitation of joint competences of the Russian Federation and the subjects thereof]. Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law], 1, 45–50.

3. *Begaeva, A.Kh.* (2008). Belgiyskiy federalizm. Avtoreferat dissertatsii kandidata yuridicheskikh nauk [Belgian federalism. Author's Abstract. Thesis for the degree of Candidate of Juridical Sciences]. Moscow, MGIMO, 26.

4. *Gligich-Zolotareva, M.V.* (2009). Teoriya i praktika federalizma: sistemnyy podkhod [Theory and Practice of Federalism: Systematic Approach]. Novosibirsk, Nauka Publ., 640.

5. *Pastukhov, V.B.* (2003). Rossiyskiy federalizm: politicheskaya i pravovaya praktika [Political and legal aspects of Russian federalism]. Obshchestvennye nauki i sovremennost [Social Studies and the Present], 3, 30–45.

6. *Primakov, Ye.M.* (2015). Yedinstvennoy alternativoy dlya Rossii yavlyayetsya opora v pervuyu ochered na vnutrennie rezervy i vozmozhnosti: Vystuplenie na zasedanii «Merkuriy-kluba» 13 yanvara 2015 goda [The only alternative for Russia is the reliance primarily on our internal resources and capabilities: Speech at the «Mercury Club» meeting on January 13, 2015]. Available at: <http://tpprf.ru/ru/news/v-tsentre-mezhdunarodnoy-torgovli-moskvy-sostoitsya-zasedanie-merkuriy-kluba-i61924> (date of access: 11.04.2015).

7. *Valentey, S.D.* (Ed.) (2012). Simmetriya i asimmetriya v rossiyskoy modeli federativnykh otnosheniy. Nauchnyy doklad [Symmetry and Asymmetry in the Russian Model of Federative Relations: Scientific Report]. Moscow, Institute of Economics RAS, 57.

8. *Khalimova, S.R.* (2015) Otsenka rossiyskikh regionov po urovnyu innovatsionnogo razvitiya [Evaluating Russian regions according to the level of innovation development]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region, Economics and Sociology], 2 (86), 150–174.

Information about the authors

Bukhvald, Yevgeniy Moiseyevich (Moscow, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Head of the Centre for Federal Relations and Regional Development at the Institute of Economics, Russian Academy of Sciences (32, Nakhimovskiy av., Moscow, 117218, Russia, e-mail: bukhvald@mail.ru).

Valentik, Olga Nikolaevna (Moscow, Russia) – Researcher of the Centre for Federal Relations and Regional Development at the Institute of Economics, Russian Academy of Sciences (32, Nakhimovskiy av., Moscow, 117218, Russia, e-mail: valentik-o@ya.ru).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 20.07.2015 г.