

УДК 336.145

ББК У261.52 Ш 16

О. В. Шадрина, А. Г. Мокроносов  
**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ОПЫТ  
СОВРЕМЕННЫХ РЕФОРМ В РОССИИ**

**Ключевые слова:** бюджетный федерализм; межбюджетные отношения; принципы бюджетного федерализма; местный интерес; территориальный интерес; органы местного самоуправления; муниципальное образование.

**Резюме:** в статье поставлен вопрос о необходимости совершенствования экономического образования в соответствии с реальными изменениями в национальной экономике и экономической политике РФ; уточнен перечень принципов бюджетного федерализма, обуславливающих эффективное функционирование муниципальных образований; обосновано положение о необходимости включения органов местного самоуправления в систему государственной власти; изложена авторская трактовка понятия бюджетного федерализма как особого типа экономической идеологии и теоретико-методологической базы для развития межбюджетных отношений, всей бюджетной системы и самой бюджетной политики государства.

Современное российское общество за последние два десятилетия своего развития столкнулось с рядом острых проблем. Одна из них – кризис современного российского образования, связанный с существенным снижением его качества и возрастающим несоответствием уровня выпускников учебных заведений требованиям современной экономики.

Это в полной мере относится и к системе экономического образования, которая в значительной своей части остается схоластичной, схематичной, ориентированной на западные достижения и оторванной от жизни.

Экономическое образование слабо реагирует на реальные изменения в национальной экономике и внутренней экономической политике. В частности, в большинстве учебных изданий содержится изложение основ бюджетного регулирования, финансово-кредитных отношений, банковской практики без учета тех перемен, которые переживает современное российское общество.

Так, на уровне федеральной власти с 2000 г. была сформулирована задача реформирования бюджетной системы страны на принципах бюджетного федерализма. Предполагалось, что это позволит успешно развивать систему местного самоуправления и повысить эффективность отечественной экономики. Однако до сих пор эта проблема не отражена в учебной литературе по экономике, политологии и социологии. Больше того, до сих пор остается не разработанным понятие бюджетного федерализма. Чаще всего бюджетный федерализм сводится к межбюджетным отношениям либо к совокупности отдельных принципов, определяющих характер межбюджетных отношений. При этом часто не разделяются принципы бюджетной системы, принципы межбюджетных отношений и принципы бюджетного федерализма. На несоответствие принципов бюджетного федерализма и принципов бюджетной системы обратили внимание И. А. Пыхова, Л. А. Дьяконова, В. Б. Христенко, В. М. Родионова и др., определившие бюджетный федерализм исходя из принципов, которые они самостоятельно закладывают в его основу, например: «бюджетный федерализм – это отношения на основе сочетания принципов

и централизма, и децентрализма между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и местными органами самоуправления по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации при обеспечении самостоятельности территориальных бюджетов, обусловленных необходимостью обеспечения единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов Федерации и входящих в них муниципальных образований» [5, с. 153]. Из этого определения следует, что бюджетный федерализм строится на *пяти* основополагающих принципах: четком разграничении функций между уровнями бюджетной системы; равенстве бюджетных прав всех субъектов бюджетных отношений; самостоятельности и ответственности участников бюджетной системы; обеспечении согласованности всех уровней бюджетной системы и единстве подходов в практике бюджетного регулирования [5, с. 156].

Однако, по мнению В. М. Родионовой, в основе бюджетного федерализма лежит уже *десять* принципов, часть из которых перекликается с принципами организации современной бюджетной системы РФ [3, с. 58]. Но очевидно, что современная бюджетная система РФ еще далека от бюджетного федерализма, поэтому механическое перенесение действующих принципов современного бюджетного устройства на модель бюджетного федерализма весьма спорно. А. А. Шаповалов выделяет *три* принципа бюджетного федерализма, связывая это с трехуровневой системой бюджетного устройства РФ и развитием трех основных процессов в этой сфере: распадом прежнего механизма хозяйствования; движением экономики к рынку; переходом к инновационной модели хозяйствования [7, с. 13]. На наш взгляд, если прежний механизм хозяйствования действительно уже разрушен, то до перехода российской экономики к инновационной модели развития еще очень далеко. В условиях колоссального износа основных фондов и сырьевой ориентации нашего хозяйства инновационная модель развития пока лишь декларируется.

В другом издании «бюджетный федерализм – это отношения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления, возникающие в ходе бюджетного процесса, основанные на разграничении бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств исходя из принципа сочетания интересов на всех уровнях бюджетной системы» [6, с. 6–7].

Данное определение имеет законодательный характер. Но с точки зрения законодательства оно некорректно по ряду оснований. Во-первых, муниципальные органы (органы местного самоуправления) не являются, в строгом смысле слова, субъектами Российской Федерации, следовательно, они не могут, если следовать логике закона, быть субъектами и бюджетного федерализма. Известно, что в Конституции РФ органы местного самоуправления не отнесены к органам государственной власти. Тем не менее они являются субъектами межбюджетных отношений. Известно также, что в соответствии с законом РФ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. (ст. 8) полномочия органов самоуправления в конечном счете регламентируют-

ся федеральным законодательством, а статус местного самоуправления – Конституцией РФ. Далее, в ст. 7 этого же закона сказано, что «муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ и федеральным конституционным законам» и т.д. Становится очевидным подчиненное (неравноправное) положение в системе бюджетного федерализма и межбюджетных отношений местного самоуправления. С одной стороны, в системе межбюджетных отношений нижний уровень – местное самоуправление и местные бюджеты, казалось бы, могли занимать равное место, поскольку такая идея записана в Бюджетном кодексе РФ; с другой стороны, в системе бюджетного федерализма местные органы самоуправления не являются субъектами федералистских взаимоотношений по определению (за исключением Москвы, С.-Петербурга). Коллизия в данном вопросе предполагает поиск выхода из сложившейся системы, в противном случае дальнейшее ущемление интересов местных бюджетов не позволит наполнить реальным конструктивным содержанием процессы развития местного самоуправления, успешно решить многие стоящие перед ним проблемы. А это, в свою очередь, будет способствовать дальнейшей централизации бюджетной системы, деформации межбюджетных отношений и девальвации идеи бюджетного федерализма, что очевидным образом вступает в антагонистическое противоречие с политическим устройством страны и несет в себе угрозу коллапса не только экономической, но и политической системы (в частности, отхода от демократии к авторитаризму).

Представляется, что включение органов местного самоуправления в качестве полноправного субъекта межбюджетных отношений в систему бюджетного федерализма отвечало бы объективным интересам всех уровней бюджетной системы РФ. Это связано, на наш взгляд, с изменением институциональных основ самой экономики во времени. Трансформация институтов в условиях современной, переходной по своему характеру, российской экономики – факт, не требующий доказательств. Но что и как определяет такую трансформацию? От ответа на этот вопрос зависит и решение задачи включения местных бюджетов в систему бюджетного федерализма. Будут ли в этой системе местные бюджеты равноправными участниками или же они окажутся «миноритарными» субъектами с остаточным принципом финансирования? По мнению Т. И. Заславской, «спонтанный характер трансформационного процесса, его зависимость от множества факторов разной природы обуславливают непредсказуемость его результатов» [1, с. 141]. В контексте исследования генезиса бюджетного федерализма в нашей стране в начале XXI в. можно предположить, что его дальнейшее развитие обусловлено столь различными, а порой взаимоисключающими факторами, что как таковое развитие невозможно без изменения всей политической и экономической системы. Нельзя ожидать изменения всей экономической (тем более политической) системы в стране без того, чтобы не готовить такие изменения на конкретных уровнях, например, на уровне бюджетного регулирования. Смысл таких изменений видится в выработке определенных, соответствующих требованиям времени научных принципов, составляющих мировоззренческую (методологическую и общетеоретическую) основу бюджетного федерализма. Здесь необходимо отталкиваться от двух уровней анализа данной проблемы: общего и частного. С этой точки зрения бюджетный федерализм может быть истолкован (интерпретирован) в общем (широком) смысле

слова (как основа функционирования бюджетной системы РФ в целом) и в узком (частном) значении (как основа включения местных бюджетов в межбюджетные отношения). Муниципальное образование в контексте анализа бюджетного федерализма как раз и является таким конкретным субъектом, анализ включенности которого в общую систему бюджетного федерализма следует начинать с четкого определения его (муниципального) интереса. В связи с этим мы отрицательно относимся к идее перехода на четырехуровневую бюджетную систему в РФ [2, с. 5]. Заявления о том, что «рамочным федеральным законодательством можно было бы установить общие принципы создания третьего, местного уровня государственной власти с выборными органами, не заменяющего, а дополняющего местное самоуправление» [2, с. 48], лишь способствуют бюрократизации межбюджетных отношений.

Сегодня предлагается следующий перечень принципов системы бюджетного федерализма:

- развитие трехуровневой системы бюджетных отношений и четкое разграничение функций между этими уровнями;
- равенство бюджетных прав субъектов всех уровней бюджетных отношений (на уровне Федерации, субъектов Федерации, местных органов самоуправления);
- активное участие федерального центра, субъектов Федерации и местных органов самоуправления в формировании и реализации бюджетной и налоговой политики государства;
- обеспечение самостоятельности бюджетов и ответственность органов власти каждого уровня бюджетной системы за сбалансированность бюджета исходя из налогового потенциала на соответствующей территории, имея в виду и предоставление необходимой для этого налоговой инициативы;
- обеспечение согласования федеральных, региональных и местных интересов, их тесная увязка между собой на основе четкого разграничения доходных источников и расходов соответствующих бюджетов;
- использование в межбюджетных отношениях понятных для всех субъектов Федерации и местных органов самоуправления подходов к определению размеров финансовых субсидий нуждающимся регионам и местностям в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности [4, с. 231].

Данный перечень, по справедливому признанию авторов, нуждается в постоянном совершенствовании. Это значит, что в первую очередь необходимо дальнейшее уточнение данных принципов. Так, тезис о единстве интересов всех уровней бюджетной системы РФ предполагает его четкое смылосодержательное наполнение. Что означает «единство»: формирование бюджетов по одному образцу, под одну гребенку, на основе единых, да еще минимальных коэффициентов бюджетного обеспечения? Такой универсализм, как известно, представляет собой извращенную уравниловку, когда «все, как один». Но в нашей стране существуют территории-доноры и депрессивные территории. Как же их уравнивать или объединить? На основе минимальных коэффициентов этого сделать нельзя, поскольку минимизация бюджетного обеспечения деактуализирует стимулы к зарабатыванию средств и выплату налогов для территорий-доноров. С другой стороны, те же минимальные коэффициенты бюджетной обеспеченности явно недостаточны для депрессивных территорий, так как их использование ведет к тому, что бюджетных средств все равно ни на что не хватает.

В связи с этим мы определяем *бюджетный федерализм* как такую систему межбюджетных отношений, которая 1) строится на выделенных нами девяти системообразующих принципах (табл. 1), 2) соответствует политическому (федеративному) устройству государства, (3) обеспечивает подлинное политико-экономическое равноправие органов государственной власти и органов местного самоуправления, 4) выступает как форма экономической демократии и условие формирования гражданского общества и правового государства, 5) в наибольшей степени обеспечивает устойчивое социально-экономическое развитие страны.

Таблица 1

**Принципы системы бюджетного федерализма**

1*	Развитие трехуровневой системы бюджетных отношений и четкое разграничение функций между этими уровнями;
2*	равенство бюджетных прав субъектов всех уровней бюджетных отношений (на уровне Федерации, субъектов Федерации, местных органов самоуправления);
3*	активное участие федерального центра, субъектов Федерации и местных органов самоуправления в формировании и реализации бюджетной и налоговой политики государства;
4*	обеспечение самостоятельности бюджетов и ответственность органов власти каждого уровня бюджетной системы за сбалансированность бюджета исходя из налогового потенциала на соответствующей территории, имея в виду и предоставление необходимой для этого налоговой инициативы;
5*	обеспечение согласования федеральных, региональных и местных интересов, их тесная увязка между собой на основе четкого разграничения доходных источников и расходов соответствующих бюджетов;
6*	использование в межбюджетных отношениях понятных для всех субъектов Федерации и местных органов самоуправления подходов к определению размеров финансовых субсидий нуждающимся регионам и местностям в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности;
7**	достаточность финансовых источников для обеспечения функций муниципальных образований и переход от бюджетного планирования по минимальным коэффициентам к средневзвешенным коэффициентам бюджетной обеспеченности;
8**	своевременность финансового обеспечения функций муниципальных образований;
9**	дебюрократизация и демократизация межбюджетных отношений как основа бюджетного федерализма.

\* - п.п. 1-6 разработаны А. И. Татаркиным, И. А. Пыховой, К. П. Стожко (см.: Татаркин А. И., Пыхова И. А. Территориальные межбюджетные отношения в экономике переходного периода (проблемы, пути решения, рекомендации). - Екатеринбург: УрО РАН, 2000. С. 156-157. Стожко К. П., Пыхова И. А. Бюджетное регулирование в России. - Екатеринбург: Изд-во Урал.ун-та, 2006.-С. 61, 231).

\*\* - п.п. 7, 8, 9 предложены автором

Обращение современной системы экономического образования к проблематике бюджетного федерализма, развитие системы местного самоуправления позволит решить сразу две важные задачи: во-первых, осуществлять подготовку действительно грамотных, компетентных специалистов, которые обладали бы самыми последними знаниями в области развития российской экономики; во-вторых, более динамично и успешно решать многие народнохозяйственные проблемы (в том числе и из упомянутых нами) за счет использования ресурсов вузовской науки, привлечение к изучению этих проблем вузовской молодежи.

#### Литература

1. Журавская Е., Сонин К. Экономика и политика российских банкротств // Вопросы экономики. – 2004. – № 4.
2. Лавров А. М., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «Федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. – 2001. – № 4.
3. Родионова В. М. Современные требования к бюджетному законодательству // Финансы. – 1998. – № 7.
4. Стожко К. П., Пыхова И. А. Бюджетное регулирование в России. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, – 2006.
5. Татаркин А. И., Пыхова И. А. Территориальные межбюджетные отношения в экономике переходного периода (проблемы, пути решения, рекомендации). – Екатеринбург: УрО РАН, 2000.
6. Татаркин А. И., Пыхова И. А., Шеломенцев А. Г. Бюджетный федерализм и его роль в формировании и развитии системы межбюджетных отношений. – Екатеринбург: УрО РАН, 2002.
7. Шаповалов А. А. Совершенствование механизма взаимодействия экономических интересов субъектов системы бюджетного устройства новой России. Автореферат дисс. на соискание уч. степени канд. экон. наук. – Тамбов, 2000.