

*Памяти профессора
экономического факультета ТГУ
М.П. Евсеева
посвящается*

**Развитие научно-образовательного
потенциала Сибири
Материалы Всероссийского
научно-методического семинара
3-4 октября 2002 года**

ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Томск – 2002

- субсидиарность (максимальная близость расходных полномочий к потребителям бюджетных услуг);
- территориальное соответствие («немобильные» общественные товары и услуги, которыми пользуется преимущественно население данной ограниченной территории, должны предоставляться за счет средств регионального или местного бюджета);
- экономия на масштабах, то есть осуществление части расходов «крупными порциями»;
- учет внешнего эффекта, предполагающего заинтересованность общества в целом в должном выполнении отдельными регионами и (или) муниципалитетами своих обязательств; при этом с ростом общего ущерба от возможного невыполнения создается больше предпосылок для централизации и наоборот¹.

АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ФЕДЕРАЛИЗМА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РФ

А.Л. Шушарин

Томский государственный университет

Самой серьезной коллизией российского экономического федерализма является противоречие между принципом равноправия субъектов РФ, провозглашенным Конституцией РФ, и разностатусностью регионов. Разный статус – разные возможности. Например, республики, в отличие от других субъектов федерации, являются государствами, имеют конституции, а не уставы (ст.5), они вправе устанавливать свои государственные языки (ст. 68). Автономные округа, входящие в состав края или области, вынуждены многие вопросы своей жизнедеятельности согласовывать с органами государственной власти этого края или области, договариваться с ними, что говорит о некотором их неравноправии, подчиненности, несамостоятельности. Даже само разнообразие обозначений субъектов федерации, титулов их руководителей, названий органов власти обуславливает их различия, подчеркивает национальную основу. Ни в одном федеративном государстве субъекты федерации не имеют разных наименований. Более того, любой субъект РФ может изменить свой статус «по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом» (п.5, ст.66 Конституции РФ). О каком равноправии можно говорить, если стату-

¹ См. Христенко В. Реформа межбюджетных отношений: новые задачи // Вопросы экономики 2000 № 8 С. 9.

сы различаются? Какими причинами объясняется наделение субъектов федерации тем или иным статусом?

Поскольку эти вопросы больше относятся к области политологии и политического федерализма, на этом их обзор и обсуждение завершим, хотя заметим, что политический статус субъекта федерации не отделим от экономического статуса. В нашей стране первый обуславливает второй, обеспечивает более благоприятные условия для экономического развития.

Резюмировать можно тем, что в 1993 году в Конституции РФ было узаконено сложное, асимметричное, противоречивое и нерациональное административно-территориальное деление. Многие эксперты с полным основанием полагают, что разнородность государственно-правовой природы субъектов федерации остается серьезнейшим фактором дестабилизации России.

Нас в федеративных отношениях интересует экономическая составляющая, распределение по уровням власти полномочий, предметов ведения, прав собственности, закрепление доходов и расходов бюджетов.

Экономический федерализм, по нашему мнению, должен органически сочетать социально-экономическую вертикаль государства с интеграционными процессами в границах субъектов федерации и между этими субъектами. «Вертикаль» создает институциональные формы защиты интересов большинства населения страны. Именно «вертикаль» обеспечивает, прежде всего, создание внутреннего рынка государства, начиная с организации денежной системы и кончая обеспечением функционирования комплексов российской энергетики, систем путей сообщения, информатики. Это положение необходимо особо подчеркнуть, поскольку распространенной является точка зрения о том, что горизонтальные связи между субъектами федерации являются определяющим элементом федеративных структур.

Не случайно, что в развитых и сформировавшихся федеративных государствах центральное правительство как властная структура имеет ничуть не меньше прав, нежели субъекты федерации. Просто у них разные сферы деятельности. Функции федерального уровня состоят в создании наиболее благоприятных общих условий для функционирования общенационального (общегосударственного) процесса воспроизводства, что и создает благоприятную среду для эффективного функционирования воспроизводственных комплексов субъектов федерации.

В свою очередь, обособление процесса воспроизводства субъектов федерации, формирующее горизонтальные связи, направлено на удовлетворение широкого спектра материальных потребностей каж-

дого данного региона. Горизонтальные социально-экономические отношения связаны со всеми формами социально-экономической регионализации общества и, прежде всего, с рыночным механизмом и образованием внутреннего рынка страны. Именно он экономически соединяет в единое целое функционирование относительно обособленных региональных комплексов воспроизводства субъектов федерации, одновременно создавая материальную базу для эффективного функционирования трех основных уровней власти.

В современных условиях формирование социально-экономической «вертикали» и «горизонтали» тормозится правовой неурегулированностью всего комплекса проблем взаимоотношений этих уровней власти в области собственности и обеспечения каждого из них соответствующими финансовыми ресурсами. Причем в нынешних условиях, при тотальной смене форм собственности, на финансовые аспекты социально-экономических связей всех уровней в значительной мере влияет трансформация государственной собственности. И именно эта сфера, отражая всю совокупность противоречий нашего времени, фокусируется в антагонизмах правового порядка, затрудняющих создание соответствующей социально-экономической базы российского федерализма.

Например, согласно закону о собственности, государственная собственность выступает сейчас в виде федеральной собственности, собственности республик, входящих в РФ, автономных областей, автономных округов, краев и областей. Причем властные структуры каждого уровня РФ независимы как собственники принадлежащего им имущества и не отвечают по обязательствам друг друга. Они вправе сами определять пути разгосударствления, включая приватизацию. Между тем вся совокупность нормативных актов по приватизации, принятых на федеральном уровне, по существу игнорирует это обстоятельство. Принятое законодательство по приватизации противоречит закону о собственности в отношении прав не только региональных, но и муниципальных органов власти.

Не соответствует политическому статусу регионов как субъектов федерации с их декларируемыми широкими экономическими правами и полная централизация федеральным правительством законодательных и нормативных актов в области приватизации, в том числе объектов, находящихся в собственности республик. Вмешательство федеральных органов во все вопросы приватизации объектов собственности региональных и муниципальных органов власти противоречит изначальным принципам федерализма и не способствует становлению этих еще во многом политически неустойчивых отношений в Российской Федерации.

Не меньше противоречий в бюджетно-финансовых взаимоотношениях между федеральным правительством и субъектами федерации. Пока еще не распределены права между центром и субъектами РФ в области формирования доходной и расходной части их бюджетов даже в концептуальном плане, не говоря о юридическом оформлении. Не решена проблема рентных и других платежей за ресурсы. Не разработаны подходы к определению нормативов поступлений от хозяйственного использования всех видов природных ресурсов, находящихся в собственности субъектов РФ. При сокращении централизованного бюджетного финансирования не установлен порядок перераспределения доходов между бюджетами различных уровней. Четко не разграничены полномочия федерального и регионального уровней власти в области налоговой политики (вопросы введения региональных и местных налогов и уровня их ставок).

Как уже говорилось, основой экономического федерализма являются отношения публичной собственности, разделение прав владения, пользования и распоряжения между уровнями управления государством.

Сегодня в экономике России в рамках отношений публичной собственности конституированы и фактически сложились две формы государственной собственности (федеральная и субъектов федерации) и муниципальная форма собственности:

- федеральная собственность – основа института публичной собственности. Она обеспечивает осуществление всего круга закрепленных в Конституции РФ и других нормативно-правовых документах функций и ответственности общедепартаментальных органов власти;

- собственность субъектов федерации – разновидность государственной собственности, является экономической базой осуществления функций, закрепленных за субъектами федераций;

- муниципальная собственность – публичная, но не государственная форма собственности, продукт развития отношений местного самоуправления, важнейший элемент его экономической базы, основа реализации его функций.

В настоящее время процесс разграничения институтов публичной собственности протекает без опоры на четкую концептуальную основу российского федерализма, а имеющаяся федеральная нормативно-правовая база по регулированию отношений собственности либо устарела, либо недостаточно конкретна. Свидетельством этого является, в частности, значительный разрыв в доле и структуре публичной собственности по субъектам РФ.

Действительно, основным документом, разграничивающим предметы ведения, является Конституция РФ, ее статьи 71, 72 и 73. Рас-

смотрим их внимательно. Пункт д ст. 71 гласит о том, что в ведении Российской Федерации находится федеральная государственная собственность и управление ею. А что входит в ее состав? Поскольку в Конституции он не определен, логично предположить, что состав государственной собственности был установлен Постановлением Верховного Совета РФ «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 года №3020–1. Но общеизвестно, что из-за желания перейти к рынку непременно с 1 января 1992 года в самые последние дни декабря 1991 года в спешке было принято много принципиальных законов и нормативных актов, качество которых оставляло желать лучшего. К тому же в то время российские законодатели не имели четкого представления о федерализме, о разграничении функций между центром и субъектами федерации и поэтому никак не могли соотносить закрепляемое в той или иной форме собственности имущество с целями и задачами соответствующего уровня государственной власти. Косвенно об этом говорит и название постановления, в котором перечислены получатели собственности – республики, края, области, автономные округа и т.д. Это позволяет заподозрить создателей документа в том, что они нарушили основополагающий принцип федерализма – равноправие субъектов федерации. Да и местного самоуправления в то время не существовало, поэтому и закрепление в муниципальной собственности какого-либо имущества было формальным, не соответствующим решению вопросов местного значения.

КОНЦЕПЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ: ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ, МОТИВАЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

М.А. Гасанов, Ю.С. Нехорошев
Томский политехнический университет

В эпоху интенсивной индустриализации именно освоение сырьевых ресурсов позволило Советскому Союзу достичь военной и производственной мощи. В мировом глобальном экспорте сырьевых ресурсов Россия занимает одно из ведущих мест. Чтобы четко представить, каково место и значение Сибири в экономике России, обратимся к статистике:

– 90% ресурсов угля РФ находится восточнее Урала, запасы газа составляют 85% общероссийских, нефти – 68%;