

Татьяна Николаевна Литвинова

Развитие российского федерализма в условиях постсоветской политической трансформации

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Россия, федерализм, политические институты, этнополитика

Вводная часть

Российская Федерация – государство полиэтничное и поликонфессиональное, в котором за несколько веков совместного сосуществования многих народов сохранилась яркая этническая специфика регионов. Этнический фактор один из главных, определяющих процессы государственного строительства нашей страны. Коренные народы России составляют 93% населения, из них 77,7% – русские. Этнографы объединяют коренные народы России в несколько региональных групп, близких по географическому и культурно-историческому признакам. На долю народов Поволжья и Урала – башкир, калмыков, коми, марийцев, мордвы, татар, удмуртов и чувашей – приходится около 7,5% населения страны. Народы Северного Кавказа: абазинцы, адыгейцы, балкарцы, ингуши, кабардинцы, карачаевцы, осетины, черкесы, чеченцы, народы Дагестана – составляют менее 3% населения России. Народы Сибири и Севера – алтайцы, буряты, тувинцы, хакасы, шорцы, якуты и почти три десятка так называемых малочисленных народов Севера – это 0,6% всего населения страны.

Этнические меньшинства в многонациональных государствах часто заявляют о своей идентичности, отличной от государствообразующей или титульной нации, а иногда провозглашают программу национального самоопределения. Политические требования таких этнических групп могут варьироваться от создания территориальной автономии до сепаратизма и обра-

зования независимого государства. В Российской Федерации право наций на самоопределение реализовано в форме республик, автономных округов, национально-культурных автономий.

В научной литературе вопрос о будущем российского федерализма остается дискуссионным. Одни исследователи считают, что необходимо учитывать этническую самобытность и потребности в самоуправлении местных сообществ и развивать национальную составляющую в федеративных отношениях (Р.Г. Абдулатипов¹). Другие (В.Н. Иванов и О.А. Яровой²) предлагают сделать доминирующим административно-территориальный принцип государственного устройства, отмечая, что национальный принцип федерализма в России не имеет стратегических перспектив. Более того, А. Зубов, например, трактует национально-территориальную федерацию как «бомбу, заложенную под здание российской государственности»³.

В настоящей статье будут рассмотрены произошедшие в постсоветский период институциональные изменения федеративных отношений, основные тенденции административно-территориального развития и проблемы бюджетного федерализма.

Процессы суверенизации

В начале 1990-х гг. практически все народы, проживающие на территории России, были охвачены процессами суверенизации. В результате автономные республики и области повысили свой политико-правовой статус и стали республиками (государствами) в составе Российской Федерации. Формирование исполнительных и представительных органов власти стало проходить на основе всенародного голосования. В республиках был введен пост высшего должностного лица (президента) и были созданы парламенты.

Этапы развития федеративных отношений

Анализ развития федеративных отношений позволяет нам выявить три периода, каждый из которых характеризовался существенными изменениями в характере взаимодействия региональных и федеральных органов власти:

¹ Р.Г. Абдулатипов (ред.), *Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив*, Москва 1998, с. 228; Р.Г. Абдулатипов (ред.), *Основы национальных и федеративных отношений*, Москва 2001, с. 45.

² В.Н. Иванов, О.А. Яровой, *Российский федерализм: становление и развитие*, Москва 2001, с. 119.

³ А. Зубов, *Будущее российского федерализма*, «Знамя» 1996, № 6, с. 13–20.

В первый период с 1991 года по 1996 год формирование новых республиканских органов власти происходило в условиях борьбы конкурирующих элит за власть и легитимность, при этом политические акторы отдавали предпочтение силовым методам. Например, формирование республиканских органов власти Чечни фактически началось после переворота 6 сентября 1991 года, совершенного сторонниками Общенационального конгресса чеченского народа (ОКЧН) во главе с Д. Дудаевым.

В этот период в республиках в составе Российской Федерации был введен пост президента, заимствованный (импортированный) из западных политических систем. По нашему мнению, основными причинами «импорта» института президента было стремление региональной элиты заявить о своих претензиях на суверенитет и сохранить руководящие позиции за представителями бывшей партийной номенклатуры. Республиканские выборы президентов позволили региональным элитам повысить свой статус в отношениях с федеральным центром.

С введением в большинстве Северо-Кавказских республик института президента, исполнительные органы начинают доминировать над законодательными. Ярким примером может служить установление диктатуры Д. Дудаева в Чечне и низведение Парламента Чеченской Республики до проводника интересов исполнительной власти.

В других республиках также можно было констатировать снижение роли представительной власти. Кроме того, во второй половине 1990-х гг. в формировании парламентов на Северном Кавказе вновь начали действовать сложившиеся еще в советское время социальные практики: избрание в депутаты директоров предприятий и руководителей районных администраций, перемещение из законодательных органов в исполнительные. При этом наблюдалось совсем незначительное представительство в парламентах партий, хотя политические объединения могли выдвигать своих кандидатов. Об этом красноречиво говорят данные из статьи британского ученого К. Росса, показывающие доли членов партий в парламентах Северо-Кавказских республик РФ в 1998 году (Таблица 1).

Распределение властных полномочий на местах было связано с такими традиционными явлениями и неформальными практиками как клиентизм, nepotизм, этническое квотирование. Например, в Дагестане существовал институт так называемого «коллегиального президента» Государственный Совет, он состоял из четырнадцати членов по одному представителю от этнических групп Дагестана. Даже в Адыгее, где адыгейцы значительно уступали по численности русскому населению (адыгейцы – 25,2%, русские – 63,6%), в Конституции республики, принятой в 1995 году, было закреплено равное представительство адыгейского и русского населения во всех властных

структурах. Подобные явления, на наш взгляд, шли в разрез с формированием эффективных и демократичных региональных органов власти. Мы склоняемся к выводу, что слабая законодательная власть могла быть выгодна главам республик, так как способствовала укреплению их собственных позиций.

Таблица 1. Члены партий в законодательных органах республик Северного Кавказа, 1998 год⁴

Республика	Общее количество депутатов	Число членов партий	Доля членов партий в общем количестве депутатов, (%)
Адыгея	45	22	49
Карачаево-Черкесия	73	15	21
Кабардино-Балкария	36	5	14
Северная Осетия	73	7	10
Дагестан	121	0	0

Источник: составлено автором.

Второй период, который пришелся на 1997–1999 гг., характеризовался применением согласительных процедур между региональными и федеральными органами власти. Еще подписанный в 1992 году Федеративный договор заложил основания «договорной модели» отношений между центром и регионами. Опираясь на его положения, власти Северо-Кавказских республик принимали собственные конституции, провозглашая их суверенными. Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года, не сразу стала для них правовым императивом, регламентирующим их действия. Тогда в политико-правовую практику вошло достижение двусторонних соглашений между региональными и федеральными органами власти, что, по сути, подкрепляло позиции региональных элит. Такие договоры с федеральным центром подписали Республика Татарстан, Кабардино-Балкарская Республика, Башкортостан, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Саха (Якутия). Договор о мире от 12 мая 1997 года⁵, подписанный между Российской Феде-

⁴ С. Ross, *Political parties in regional democracy*, [in:] С. Ross (ed.), *Regional Politics in Russia*, Manchester University Press 2002, pp. 50–52.

⁵ *Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия*. 12 мая 1997 года, [в:] И.Н. Еременко, Ю.Д. Новиков (ред.), *Россия и Чечня (1990–1997 гг.). Документы свидетельствуют*, Москва 1997, с. 5.

рацией и Чеченской Республикой (Ичкерией), подвел черту под формированием «договорной модели» отношений. Таким образом, благодаря выбору региональными и федеральными органами власти компромиссных стратегий, в их отношениях был достигнут некий консенсус. При этом ни федеральный центр, ни руководители республик не находили достаточно ресурсов, чтобы изменить установившееся соотношение сил. Однако было очевидно, что такая «договорная модель» отношений создавала угрозу децентрализации власти и таила в себе опасность возникновения новых конфликтов.

Наконец, **третий период (с 2000 года по настоящее время)** характеризуется установлением вертикали федеральной власти, введением новых правовых ограничений и правил организации региональной власти. На первом этапе реформы федеративных отношений был введен институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (первоначально семи, в настоящее время в России девять федеральных округов), которые фактически были поставлены над региональными органами власти. Тогда же высшие должностные лица республик и депутаты представительных органов перестали входить в Совет Федерации, а, значит, были отстранены от прямого участия в законотворчестве.

На втором этапе реформы в закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены значительные поправки, которые предусмотрели ответственность руководителей республик за неисполнение федеральных законов и возможность их отрешения от должности Президентом РФ или отзыва голосованием граждан республики. Наконец, в декабре 2004 года были отменены прямые выборы высших должностных лиц во всех субъектах РФ. Более четкое распределение властных полномочий между центром и республиками, а также требования, предъявляемые региональным властным институтам в части соблюдения норм федерального законодательства поставили заслон децентрализации государственной власти. Республиканские органы власти были вынуждены ревизовать свои конституции и законы, чтобы привести их в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами.

Отмена прямых выборов президентов позволила федеральному центру непосредственно влиять на наделение полномочиями главы исполнительной власти республики. Статус президентов (высших должностных лиц) республик Северного Кавказа был значительно понижен, и они из народных избранников превратились в чиновников вертикально-иерархизированной бюрократической системы управления, где над ними стоял полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе. Практика назначения глав исполнительной власти Северо-Кавказских республик, начиная с 2005

года, показала несостоятельность «импорта» института президентства для республик, в первую очередь, в силу дотационного характера их экономик.

2 апреля 2013 года Президент России В.В. Путин предоставил субъектам РФ право самостоятельно решать, проводить ли прямые губернаторские выборы или выбирать главу региона путем голосования депутатов законодательных собраний⁶. В 2013 году Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия приняли решение, что выборы глав этих республик будут осуществляться депутатами парламентов. На наш взгляд, при сложившейся системе, когда руководители республик фактически встроены в вертикально-бюрократизированную систему управления в России, выборы власти руками самой власти не приведут к качественному изменению сформированных в регионе институтов.

Процесс укрупнения субъектов Российской Федерации

Одной из тенденций развития российского федерализма стал начавшийся в середине 2000-х гг. процесс укрупнения субъектов Российской Федерации. На передний план вышла проблема преодоления ассиметричного характера Российской Федерации в отношении центра с «чисто русскими» регионами и республиками, созданными по этническому признаку. Кроме того, согласно Конституции 1993 года, семь субъектов РФ были сложносоставными – так называемые «матрешки», когда один из субъектов (или два) входили в другой («материнский»). В связи с этим в повестку был внесен вопрос об укрупнении субъектов.

Основные мотивы федерального центра «за» процесс объединения можно определить следующим образом:

- 1) оптимизация системы управления;
- 2) сокращение дотационных регионов;
- 3) передел власти, благодаря которому власть могла получить регионального лидера более лояльного центру⁷.

Первым в Российской Федерации стало объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (референдум об объединении прошел в декабре 2003 года). Объединение могло вывести жителей Коми-Пермяцкого автономного округа из ситуации крайнего обнищания, где

⁶ *Федеральный закон Российской Федерации от 2 апреля 2013 года №30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»* «Российская газета» 2013, 5 апреля.

⁷ Д. Колмогорова, *Укрупнение российских регионов*, [в:] И. Бусыгина, А. Хайнеманн-Грюдер (ред.), *Федерализм и этническое разнообразие в России*, Москва 2010, с. 150.

размер среднедушевых денежных доходов в месяц в 2002 году составлял 1459 рублей, причем, доходы свыше 3000 рублей в месяц получали только 7% населения автономного округа⁸. Скорее всего, именно по этой причине в КПАО до 2002 года не было ни одной организации, отстаивающей национальные интересы коми-пермяцкого народа, выступавшей против проведения референдума по вопросу объединении двух территорий. Таким образом, 1 декабря 2005 года появился новый субъект Российской Федерации, образованный в результате объединения двух самостоятельных прежде субъектов – Пермский край.

1 января 2007 года в составе РФ появился еще один новый субъект – объединенный с Таймырским (Долгано-Ненецким) и Эвенкийским автономными округами Красноярский край; а 1 июля 2007 года – путем слияния Камчатской области и Корякского автономного округа был создан Камчатский край. Итак, к началу 2008 года количество субъектов РФ было уменьшено до 85.

Следующими в черед слияний с более крупными административно-территориальными образованиями стали два бурятских автономных округа – Усть-Ордынский и Агинский Бурятский. Их появление на карте России было связано с противоречивостью и непоследовательностью национальной политики советского периода, а именно, с разделением в 1937 году единой Бурят-Монгольской АССР на три части: Бурят-Монгольская АССР, Усть-Ордынский Бурят-Монгольский национальный округ в составе Иркутской области, Агинский Бурят-Монгольский национальный округ в составе Читинской области. Эти преобразования имели негативные последствия для бурятского народа как единого целого, так как его этноареал был произвольно рассечен административными границами⁹.

До 1993 года Усть-Ордынский автономный округ входил в состав Иркутской области и был неплохой сырьевой базой для всего региона. После принятия новой Конституции в 1993 году в период «парада суверенитетов» округ стал самостоятельным субъектом Российской Федерации. Однако сильная экономическая взаимосвязь и взаимозависимость округа и области предопределили его историческую судьбу в постсоветский период. В 1990-х-начале 2000-х гг. округ являлся дотационным регионом, так и не сумевшим стать самодостаточным в условиях развивающейся рыночной экономики. Например, в 2007 году уровень дотаций из федерального бюджета на выравнива-

⁸ *Регионы России. Социально-экономические показатели. 2003*, Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики www.gks.ru.

⁹ М.Н. Балдано, *Панмонголизм: идея государственного объединения монгольской историко-культурной общности как инструмент нациестроительства*, [в] В.И. Дятлов, С.В. Рязанцев (ред.), *Стабильность и конфликт в российском приграничье. Этно-политические процессы в Сибири и на Кавказе*, Москва 2005, Раздел III, гл. 1, с. 234.

ние консолидированного бюджета округа составил 73,1%¹⁰. Округ оказался в ситуации серьезнейших экономических проблем. Так, в 2007 году средний доход на душу населения округа в месяц составлял 4083,3 рубля, для сравнения этот показатель в Иркутской области составлял 10078 рублей¹¹. Поэтому с точки зрения экономической целесообразности решение о слиянии Усть-Ордынского автономного округа с Иркутской областью было вполне оправдано.

Однако эта идея с самого начала натолкнулась на противодействие со стороны национальных движений. Наибольшую активность здесь проявило бурятское правозащитное движение «Эрхэ».

16 апреля 2006 года прошел референдум по вопросу объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. В ходе референдума в Приангарье на избирательные участки пришло 68,94% граждан, включенных в списки, 89,76% из них проголосовало за объединение, в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе явка составила 99,45%, за объединение проголосовало 98% избирателей. Таким образом, абсолютное большинство населения обоих субъектов федерации проголосовало за объединение¹².

После референдума активисты движения «Эрхэ» заявили, что на голосовании были допущены нарушения, что итоги подтасованы, и они исказили волю населения Усть-Орды. Один из лидеров движения корреспондент бурятской газеты «Информ-полис» Е. Хамаганов со страниц интернет-изданий заявлял о фактах притеснения противников объединения со стороны правоохранительных органов¹³.

1 января 2008 года в состав Иркутской области вошел Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, который характеризуется особым административным статусом и называется теперь Усть-Ордынским Бурятским округом.

Несколько отличался от уже сложившейся в политической практике укрупнения регионов РФ тенденции, когда слабый округ присоединяется к более сильному субъекту федерации, процесс объединения Агинского Бурятского автономного округа с Читинской областью.

Автономный округ должен был объединяться с депрессивной Читинской областью, которая в обозримой перспективе вряд ли могла стать «локомотивом развития». На фоне других автономных округов и собственно Читинской

¹⁰ *Финансы России. Статистический сборник. 2008*, Москва 2008, с. 55, www.gks.ru.

¹¹ *Регионы России. Статистический сборник. 2008*, Москва 2008, с. 22, www.gks.ru.

¹² И.Ж. Бадмаева, *Отношение жителей Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа к процессу объединения*, «Вестник Бурятского государственного университета» 2010, № 6, с. 201, 206.

¹³ М. Мошкин, *Не согласен – значит террорист*, «Газета» № 65 от 14.04.2006 г.

области власти Агинского Бурятского автономного округа добились определенных успехов в социально-экономическом развитии региона и резком сокращении дотационности его бюджета. К моменту начала обсуждения практических вопросов объединения с Читинской областью (2005–2006 гг.) Агинский Бурятский автономный округ по темпам роста промышленности был в числе первых по Сибирскому федеральному округу, превысив по объемам промышленного производства среднероссийский уровень (свыше 2/3 от 1990 года). Динамика инвестиций в округе на душу населения превысила показатели наиболее развитой в регионе Иркутской области, то же касается и жилищного строительства. Помимо жилья инвестиционный «бум» отразился и на социально-демографическом развитии округа; так, если еще в 2002 году безработными были 25% от экономически активного населения, то в 2005 году уровень безработицы в округе опустился до среднероссийского, что ниже, чем по Сибирскому федеральному округу. Уровень бедности в округе с 97% в 1999 году упал до 36% в 2004 году¹⁴.

Такие результаты были достигнуты именно благодаря грамотной экономической политике окружных властей, которые смогли создать достаточно серьезную налогооблагаемую базу для бюджета региона. Доля перечислений из федерального бюджета в консолидированном окружном бюджете с 2001 года по 2004 год снизилась в четыре раза до 24% (в Читинской области – доля дотаций составляла 42%). При этом, если в Читинской области расходы бюджета на душу населения в 2004 году составляли 15 тысяч рублей, то в Агинском Бурятском автономном округе – 42 тысячи рублей. Приведенные показатели объясняют позиции окружных властей, которые первоначально выступали против объединения с Читинской областью¹⁵.

В начале декабря 2006 года были проведены социологические опросы, охватившие 24 населенных пункта на территории округа, которые помогли определить настроение жителей Аги: 21% опрошенных опасались ухудшения уровня жизни в округе: задержек выплаты заработной платы, пенсий, детских пособий. 14% людей боялись неблагоприятных изменений в системах здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты населения, что из-за отсутствия финансовой поддержки или недофинансирования социальной сферы могут закрыться дома культуры, школы, лечебные учреждения. Третья группа людей, составляющая 10%, высказала опасение, что в худшую сторону изменится ситуация в сельском хозяйстве, перестанет существовать та отлаженная система поддержки агропромышленного комплекса, фермер-

¹⁴ Б.Д. Дамдинов, *Особый статус Агинского Бурятского округа в составе Забайкальского края: от концепции к уставу*, «Сибирский юридический вестник» 2009, № 2 (45), с. 35.

¹⁵ *Укрупнение субъектов – тема надуманная*, «Агинская правда» 2003, 9 сент.

ства, личных подсобных хозяйств, которая работала на территории округа. 3% респондентов выразили сомнение, что при объединении двух субъектов не будет такой поддержки малого предпринимательства, которая была в округе. По словам главы округа Б. Жамсуева, все эти опасения имели под собой почву, поэтому руководство Агинского округа, прежде чем пойти на объединительный процесс, много консультировалось и в администрации президента РФ, и в Сибирском федеральном округе¹⁶.

Между тем, радикально настроенная молодежь во главе с движением «Эрхэ» провела несколько протестных акций против объединения Агинского Бурятского автономного округа с Читинской областью. Так, в Аге планировалось провести «юрточный майдан» в режиме «нон-стоп» в качестве протеста процессу объединения. 4 марта 2007 года в центре Москвы на Смоленской-Сенной площади прошел инициированный «Эрхэ» пикет против уничтожения Агинского Бурятского автономного округа¹⁷.

Несмотря на отдельные акции протеста, объединение все же состоялось. 1 марта 2008 года был образован Забайкальский край путем слияния Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа.

В новых субъектах федерации, расширенной Иркутской области и Забайкальском крае, бывшие автономные округа получили особый статус. Из их названия было исключено слово «автономный», а правовой статус был детализирован в уставах объединившихся субъектов. Следует отметить и тот факт, что в органах власти новых субъектов федерации обеспечивается представительство бывших автономных округов. Так, Агинский Бурятский округ представлен 5 из 50 (10%) депутатов в Законодательном собрании Забайкальского края, а Усть-Ордынский округ 4 из 50 (8%) депутатов в законодательном органе Иркутской области¹⁸.

Мы полагаем, что реформа административно-территориального устройства государства, а именно укрупнение регионов, может принести довольно внушительные результаты, но проявятся они не сразу, а скорее, будут растянуты на несколько десятилетий. Укрупнение субъектов РФ имеет свои положительные и отрицательные стороны. В качестве плюсов следует отметить то, что укрупнение экономически оправдано возможностью более слабому региону присоединиться к более сильному и, таким образом, повысить уро-

¹⁶ *Агинский вариант объединения регионов*. Публикация «Иформ-полис», http://www.infpol.ru/news/616/5799.php?sphrase_id=11947, 21.02.2007

¹⁷ *Бурятское правозащитное движение «Эрхэ»*, <http://www.buryat-mongolia.info>, 04.03.2007.

¹⁸ М.М. Борисова, *Административно-территориальные единицы с особым статусом в объединенных субъектах Российской Федерации*, «Гуманитарные науки и образование» 2010, № 3, с. 99.

вень жизни населения. Другим положительным моментом является сокращение так называемых «матрешечных» субъектов (автономных округов на территории краев и областей). В качестве отрицательной стороны мы бы отметили проблемы этнополитического характера, так как укрупнение субъектов Российской Федерации приводит к сокращению числа национальных субъектов.

Бюджетные взаимоотношения центра и регионов

Развитие российского федерализма нельзя рассматривать в отрыве от бюджетных отношений между центром и регионами. Основы бюджетного устройства и бюджетной системы РФ определяются её государственным устройством, установленным Конституцией РФ (ст. 5), как федеративной республики, состоящей из равноправных субъектов. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6), бюджетная система Российской Федерации – это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

За последние годы в России произошли принципиальные изменения в области регулирования межбюджетных отношений бюджетов различных уровней. Так, в 1990-е гг. в условиях «парада суверенитетов» и слабого законодательного регулирования межбюджетных отношений, в России наблюдалась стихийная децентрализация бюджетных ресурсов. В результате доля региональных бюджетов возросла с 40% до 50 – 55%¹⁹. Все ставило под угрозу территориальную целостность государства. В дальнейшем, в результате восстановления вертикали власти был принят целый ряд законов, направленных на регулирование межбюджетных отношений и изменения в распределении средств между звеньями бюджетной системы в пользу федерального.

Во-первых, были разграничены бюджетные полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, на законодательной основе были установлены нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы с целью обеспечения стабильных доходных источников для всех бюджетов. Во-вторых, по-новому стали регулироваться

¹⁹ А.А. Аветисян, *Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации*, «Экономические и социальные перемены: факты, тенденции прогноз» 2011, № 1 (13), с. 125.

межбюджетные отношения по расходам бюджетной системы России на основе установленных Бюджетным кодексом РФ расходных и бюджетных обязательств и их разграничения между бюджетами различных уровней. В-третьих, изменились принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из вышестоящих бюджетов нижестоящим бюджетам и т.д.

Однако в ходе организации бюджетного процесса продолжает сохраняться несоответствие между доходными источниками и расходными обязательствами уровней государственной власти и управления, а также неравномерность бюджетной обеспеченности различных регионов страны. Вертикальное регулирование межбюджетных отношений – это процесс достижения сбалансированности между объёмом обязательств каждого уровня власти по бюджетным расходам и потенциалом доходных источников бюджетов, при этом акцент делается на налоговых поступлениях. В случае если потенциальные возможности по обеспечению доходной части на нижестоящем уровне недостаточны для финансирования выполняемых функций и предоставления государственных услуг, за которое отвечает тот или иной региональный и местный орган власти, то вышестоящий уровень власти обязан предоставить нижестоящему уровню недостающие бюджетные ресурсы.

Вертикальное регулирование межбюджетных отношений накладывает на региональные и местные власти ответственность, во-первых, за финансовое обеспечение закреплённых за ними функций и предоставление населению соответствующих услуг либо государственным учреждением и организацией, либо через частный сектор; во-вторых, обязанность эффективно и ответственно использовать свои права по сохранению и увеличению собственного доходного, в частности налогового, потенциала. Инструментами вертикального регулирования межбюджетных отношений при этом явились: закрепление налогов за определённым уровнем бюджетной системы; распределение регулирующих доходов по уровню бюджетной системы по единым нормативам; предоставление субсидий из вышестоящего бюджета на исполнение отдельных расходных обязательств²⁰. Из-за отсутствия в депрессивных регионах достаточной налоговой базы, собственные и регулирующие доходы, вместе взятые, не покрывают расходы бюджетов указанных регионов. Поэтому применяется способ оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в виде дотаций, субвенций, который носит название безвозмездных поступлений средств.

²⁰ И.К. Харитонов, *Конституционные принципы разграничения бюджетных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в системе бюджетного федерализма*, «Юрист-Правовед» 2012, № 1, с. 99–104.

Таблица 2. Республики РФ с долей дотаций из федерального бюджета, превышающей 40% регионального бюджета в 2013 году²¹

	Республика	Доля дотаций из федерального бюджета на выравнивание консолидированного бюджета
1	Республика Ингушетия	85%
2	Чеченская Республика	80%
3	Республика Тыва	75%
4	Республика Алтай	70%
5	Республика Дагестан	65%
6	Карачаево-Черкесская Республика	60%
7	Республика Северная Осетия (Алания)	55%
8	Кабардино-Балкарская Республика	54%
9	Республика Калмыкия	53%
10	Республика Бурятия	46%
11	Республика Саха (Якутия)	46%
12	Республика Адыгея	45%
13	Республика Мари Эл	45%
14	Республика Мордовия	45%

Источник: составлено автором.

В настоящее время около двух третей бюджетных средств (налоговых поступлений) концентрируется в федеральном бюджете. А мировой практикой доказано, что если пропорции распределения бюджетных средств между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов федерации составляют 60 и 40% соответственно, то бюджетная система данной страны считается функционирующей как бюджет унитарного государства²².

Итак, сегодня в России сложилась централизованная система межбюджетных отношений в ущерб интересам регионов. В результате весьма высока их финансовая зависимость от федерального центра. Получается, что принцип самостоятельности бюджетов субъектов РФ носит декларативный характер. Такая ситуация имеет свои плюсы и минусы, как в политическом, так и в экономическом плане. В политическом плане вертикальный

²¹ Н. Зубаревич, *Мониторинг кризисного и посткризисного развития регионов России*, «Независимый институт социальной политики» [Электронный ресурс] URL: <http://www.socpol.ru/>.

²² А.А. Аветисян, *Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации*, «Экономические и социальные перемены: факты, тенденции прогноз» 2011, № 1 (13), с. 126.

бюджетный федерализм обеспечивает целостность Российского государства и лояльность региональных лидеров, лишенных экономической самостоятельности. С другой стороны, вертикальный бюджетный федерализм делает нашу страну похожей на унитарные государства. В экономическом плане положительным, безусловно, является контроль над бюджетной системой, который, в определенной мере призван, ограничивать произвол и экономические злоупотребления на местах. Вместе с тем, мы не можем игнорировать тот факт, что именно вертикальный федерализм обуславливает то, что большая часть регионов России в настоящее время является дотационными.

Таким образом, за более чем двадцатилетний период становления новейшей российской государственности и развития федеративных отношений Россия столкнулась со многими противоречиями и альтернативными путями развития: реальная или номинальная федерация, уровень экономической независимости регионов и уровень субсидий, различия между этнонациональными республиками и другими территориальными субъектами, а также развитие институтов, проводящих в жизнь государственную национальную политику. Был пройден длинный путь от «парада суверенитетов» до современной конституционной федерации с вертикальной системой политического и экономического управления. Намечились тенденции к укрупнению регионов, в основном за счет сокращения этнических территорий, слияния национальных автономных округов с преимущественно русскоязычными регионами. Постепенно сложилась четкая структура органов власти, в которой региональная власть подчинена федеральной, встроена в вертикально-иерархизированную бюрократическую государственную систему.

Произошедшие изменения сделали Российскую Федерацию похожей на унитарное государство, хотя формально и институционально федерализм остается базовым принципом территориального устройства нашей страны. И в этом самое существенное противоречие российского федерализма. При этом сохраняется разрыв в экономическом развитии между различными регионами нашей страны, большинство республик в составе РФ остаются дотационными.

Все же важными результатами развития федеративных отношений являются: сохранение целостности Российской Федерации, встраивание региональных органов власти в общегосударственную систему управления. Между тем, на наш взгляд, республики, исторически сложившиеся с учетом этнического фактора, возможно и даже необходимо сохранить в составе Российской Федерации. Это не только поможет избежать столкновений на этнонациональной почве в тех регионах, где этничность продолжает играть важную роль в социально-культурной жизни, но и позволит сохранить уникальность нашей страны как поликультурного и полиэтничного сообщества.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются основные тенденции развития российского федерализма в постсоветский период: институциональные изменения федеративных отношений между центром и республиками в составе Российской Федерации, административно-территориальные изменения, связанные с укрупнением регионов, а также развитие бюджетного федерализма. Автор делает акцент на то, что в постсоветский период был осуществлен переход от «парада суверенитетов» к договорной федерации, а затем конституционной федерации с четкой институциональной структурой и вертикальным бюджетным федерализмом.

Tatiana Nikolaevna Litvinova

DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERALISM IN THE CONDITIONS OF POST-SOVIET POLITICAL TRANSFORMATION

The article studies the main tendencies of development of the Russian federalism during the Post-Soviet period: institutional changes of the federal relations between the center and republics of the Russian Federation, the administrative-territorial changes connected with integration of regions, and also development of the budgetary federalism. The author notes that during the Post-Soviet period there was transit from „parade of sovereignties“ to “treaty model” federation, and then the constitutional federation with accurate institutional structure and vertical budgetary federalism.

Key words: *Russia, federalism, political institutes, ethnopolitics*

Библиография

- Р.Г. Абдулатипов (ред.), *Основы национальных и федеративных отношений*, Москва 2001.
- Р.Г. Абдулатипов (ред.), *Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив*, Москва 1998.
- А.А. Аветисян, *Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации*, «Экономические и социальные перемены: факты, тенденции прогноз» 2011, № 1 (13).
- И.Ж. Бадмаева, *Отношение жителей Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа к процессу объединения*, «Вестник Бурятского государственного университета» 2010, № 6.

- М.Н. Балдано, *Панмонголизм: идея государственного объединения монгольской историко-культурной общности как инструмент нациестроительства*, [в] В.И. Дятлов, С.В. Рязанцев (ред.), *Стабильность и конфликт в российском приграничье. Этнополитические процессы в Сибири и на Кавказе*, Москва 2005.
- М.М. Борисова, *Административно-территориальные единицы с особым статусом в объединенных субъектах Российской Федерации*, «Гуманитарные науки и образование» 2010, № 3.
- Б.Д. Дамдинов, *Особый статус Агинского Бурятского округа в составе Забайкальского края: от концепции к уставу*, «Сибирский юридический вестник» 2009, № 2 (45).
- Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия*. 12 мая 1997 года, [в:] И.Н. Еременко, Ю. Д. Новиков (ред.), *Россия и Чечня (1990–1997 гг.). Документы свидетельствуют*, Москва 1997.
- Н. Зубаревич, *Мониторинг кризисного и посткризисного развития регионов России*, «Независимый институт социальной политики» [Электронный ресурс] URL: <http://www.socpol.ru>.
- А. Зубов, *Будущее российского федерализма*, «Знамя» 1996, № 6.
- В.Н. Иванов, О.А. Яровой, *Российский федерализм: становление и развитие*, Москва 2001.
- Д. Колмогорова, *Укрупнение российских регионов*, [в:] И. Бусыгина, А. Хайнеманн-Грюдер (ред.), *Федерализм и этническое разнообразие в России*, Москва 2010.
- Регионы России. Социально-экономические показатели. 2003*, Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики www.gks.ru
- Федеральный закон Российской Федерации от 2 апреля 2013 года № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»* «Российская газета» 2013, 5 апреля.
- Финансы России. Статистический сборник. 2008*, Москва 2008, www.gks.ru
- И.К. Харитонов, *Конституционные принципы разграничения бюджетных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в системе бюджетного федерализма*, «Юристъ-Правоведъ» 2012, № 1.
- C. Ross, *Political parties in regional democracy*, [in:] C. Ross (ed.), *Regional Politics in Russia*, Manchester University Press 2002.