

6. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством РФ 14 мая 2015 г.) // <http://base.garant.ru/70309020/#ixzz3lWiqZFjX>
7. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р) // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/#ixzz3lX0Hs6bR>
8. Кластеры РФ // Российская кластерная обсерватория // URL: <http://cluster.hse.ru/clusters/>

Лукин А.Г.

Самарский государственный университет

ФИНАНСОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ФЕДЕРАЛИЗМ

В момент образования Российской Федерации в начале 90-х годов, решение о государственном устройстве в виде федерации было прогрессивным, так как унитарное государство вряд ли смогло бы справиться со всеми проблемами переходного периода. Однако, вот уже более 20-ти лет, страна не может выйти из затянувшегося экономического кризиса и одна из возможных причин этого кроется именно в упорном следовании принципам федерализма, хотя они и предусматривают достаточно свободное их толкование. В статье делается попытка взглянуть на проблемы государственного финансового управления с позиций федерализма и определить его «болевые» точки.

Ключевые слова: государственное устройство, федерализм, финансовое управление, субъекты федерации.

Автор первого на территории России научного труда по финансам, изданного в 1841 году, И. Горлов писал «Мы почитаем излишним распространяться здесь о важности хорошего финансового управления. От него зависит обширность всех общественных мер и приведение оных в исполнение, точно так как пренебреженное состояние финансов может подвергнуть величайшей опасности внутреннее и внешнее спокойствие... нигде финансовое расстройство не причинило столько зла, как во Франции, где

оно породило революцию со всеми бедствиями кратковременных последующих правлений» [1, с. 9].

Финансовое управление рассматривается в общем виде как целенаправленное формирование процесса перераспределения финансовых ресурсов между различными субъектами финансовой системы и внутри них [2, с. 57]. В более конкретном выражении как целенаправленное воздействие субъектов управления на систему финансов, отдельные звенья и элементы при помощи специальных приемов, методов и инструментов для достижения целей и задач финансовой политики [3].

Особое место в управлении финансами занимают специальные приёмы и методы воздействия субъектов управления на объекты управления. К таким специальным приёмам и методам относят:

- финансовое планирование и прогнозирование;
- оперативное управление;
- финансовый контроль [4, с. 96].

Управление государственными финансовыми ресурсами имеет ряд специфических особенностей. Наука выделяет следующие особенности управления государственными финансовыми ресурсами:

1. В отличие от частного собственника, государство не является фактическим хозяином централизованных финансовых ресурсов, они принадлежат всему обществу, так как формируются за счет взносов его членов.

2. Финансовая деятельность государства направлена не на увеличение государственной собственности и/или на получение дополнительных благ, а на выполнение функций государства, т.е. на предоставление благ другим субъектам хозяйствования (организациям, домохозяйствам) или создание условий для их деятельности, поэтому и результат деятельности выражается через их благополучие.

3. В условиях рыночных отношений государство практически не ставит целью получение прибыли от своих финансовых операций. Даже в рамках предпринимательской деятельности прибыль для государства не главное. Основной целью выступает повышение уровня социально-экономического развития страны [5, с. 12-13].

Эти особенности позволяют выделить государство в особый вид хозяйствующего субъекта, со своими целями, задачами и приёмами управления. Большую роль в организации финансового управления государством играет государственное устройство. Деление государства на более мелкие

части по территориальному признаку имеет глубокие исторические корни. Больше того, такое деление явилось одним из признаков государства. Ф. Энгельс писал, что «государство отличается от старой родовой организации «...разделением подданных государства по территориальным делениям». Он отмечал, что в результате разложения первобытного общества «...территория осталась, но люди сделались подвижными. Поэтому исходным пунктом было принято территориальное деление, и гражданам предоставили осуществлять свои права и обязанности там, где они поселялись, не считаясь с их принадлежностью к тому или другому роду или племени. Такая организация граждан по месту жительства общепринята во всех государствах» [6, с. 145-146].

В результате исторического развития государства разделились по формам государственного устройства на унитарные государства и федеративные государства. Первые являются государством, на территории которого нет иных государств или государственных образований, а присутствуют только административные территориальные единицы (области, округа, края, районы и т.д.). Такое государство отличается единством территории, населения и власти, действующей в его пределах. Оно имеет единую систему права и государственных органов. Для таких государств нет необходимости иметь двухпалатный орган законодательной власти, но даже если такой парламент и создан (например, Великобритания), то там нет представительства территориальных единиц. Унитарные государства наиболее распространённая форма государственного устройства, более 85 % стран мира выбрали её.

Вторая форма государственного устройства – федеративные государства – относительно молодая. Считается, что впервые к федеративному устройству прибегли США. Именно они на рубеже 17-18 веков использовали такую форму как договорённость между штатами, применив к ней название «федерализм» в значении «объединённая лига, союз». Федерация – союз политически и юридически равнозначных частей (квази-государств) на основе общих интересов, исторических судеб, договорных конституционных отношений [7]. По сути это многоуровневая система управления государством. Если в системе управления унитарного государства, как правило, два уровня управления – государственный (центральный) и местный, то в федеративном государстве выделяется еще один уровень – уровень равнозначной части государства, обладающей частичным суверенитетом.

В основу образования федераций положены либо слияние (присоединение) различных государственных образований и добровольная (иногда добровольно-принудительная) передача ими части своих суверенных прав федеральному центру в целях получения выгод от существования в рамках единого крупного государства (например, США) либо наоборот деление территории государства на административно-территориальные единицы и наделение их частичным суверенитетом в целях достижения большей эффективности государственной власти, за счет приближения её к народным массам (например, Российская Федерация). Первый тип федерации получил название договорной федерации, второй – конституционной федерации.

Федерализм помог остаться на карте мира крупным по территории государствам (семь из восьми крупнейших государств мира имеют федеративное устройство, их общая территория охватывает половину всей площади Земли, а население превышает 1,5 млрд. человек, всего в мире насчитывается 24 федеративных государства, занимающих 51,8 % поверхности Земли, жители которых составляют 39 % мирового населения [8]), население которых состоит из различных национальных и этнических единиц, благодаря своим принципам. Изучение различных подходов к определению принципов федерализма, позволило выделить наиболее незыблемые из них, к которым относятся:

1. Добровольность объединения субъектов федерации и отсутствие у них права выхода из состава федерации. То есть это сообщество равных субъектов, добровольно уступивших часть своих суверенных прав центральной власти государства. Необходимым условием объединения при этом становится политическая однородность субъектов федерации, при полной свободе этнических, национальных, языковых, и иных культурно-исторических различий.

2. Наличие в структуре центральной власти федерации двухпалатного парламента, одна из палат которого сформирована из представителей субъектов федерации.

3. Институциональная структура субъектов федерации повторяет структуры центральной государственной власти с таким же разделением законодательной, исполнительной и судебной властей, с прерогативами административного управления и законотворчества в пределах собственной территории в рамках федерального законодательства и общей конституции.

4. Дуализм правового поля, т.е. наличие на территории субъектов федерации двух уровней управления одновременно. Это центральный уровень или уровень федеральной власти и децентрализованный уровень, то есть уровень власти самого субъекта федерации.

5. Остаточный принцип децентрализованной власти, то есть верховенство законодательства центра, а в полномочия органов власти субъектов федерации входит то, что не охватила центральная власть.

6. Разграничение функций, прав и обязанностей между центральной властью, властью субъектов федерации и местной властью.

Как видно из перечисленных принципов их условно можно подразделить на политические (1, 2 и 3) и управленческие (4, 5 и 6). При этом, как показывает историческое развитие различных федеративных государств, политические принципы наиболее стабильные, так как они менее подвержены изменениям в текущей социальной и экономической конъюнктуре, а управленческие принципы позволяют в зависимости от объективных и субъективных факторов изменять пропорции соотношения полномочий централизованной власти и власти субъектов федерации, то есть изменять размер суверенитета, остающегося в руках субъекта федерации.

Основными факторами, влияющими на соотношение полномочий по управлению между центральными органами власти и органами власти субъектов федерации, по нашему мнению, являются:

1. Тип федерации – договорной или конституционный.
2. Конституционное или договорное закрепление предметов ведения за федеральным центром и субъектами федерации.
3. Законодательное закрепление властных полномочий за органами власти различных уровней (центральной, субъектов федерации и местной).
4. Законодательное закрепление полномочий по формированию и использованию финансовых ресурсов за различными уровнями власти (бюджетное устройство и бюджетная система страны).
5. Законодательное распределение контрольных полномочий между различными уровнями управления, в том числе и по отношению к друг другу.

Таким образом, в основе государственного финансового управления в условиях федерации лежит распределение властных полномочий между центром и субъектами федерации, которые получили название предметов ведения. Различают предметы исключительного ведения и предметы со-

вместного ведения центральной власти и власти субъекта федерации. Прежде всего определяются предметы исключительного ведения центральной власти.

Управление по предметам исключительного ведения центральная власть осуществляет через систему своих органов власти и управления, которые находятся вне пределов управления субъектов федерации. Этим и объясняется дуализм правового поля. Понятно, что чем больше вопросов находится в ведении центра, тем больше его органов власти будет находиться на подконтрольной субъекту территории, что может значительно затруднить управление местным властям. Кроме того, деление центрального управления на более мелкие подразделения для облегчения выполнения им своих функций, очень часто территориально не совпадает с границами субъектов федерации (например, военные округа, как правило, находятся на территории нескольких субъектов, а органы управления округа только в одном из них). Поэтому в случае необходимости выполнения каких-либо совместных задач (например, в случае природных катаклизмов) может ощутимо нарушиться оперативность управления и поставить под угрозу срыва их выполнение.

Большим плюсом исключительного ведения центра, является то, что он самостоятельно содержит свои органы управления и осуществляет материально-техническое и финансовое обеспечение выполнения своих функций. Такое обеспечение можно считать дополнительным доходом субъекта федерации, пусть даже органы управления субъекта не получают эти материальные ценности в свое распоряжение.

Следующим этапом наделения полномочиями по управлению в рамках федерации, является определение предметов совместного ведения центра и субъектов. В рамках предметов совместного ведения центр и регионы осуществляют взаимные уступки части своих суверенных прав. Особенности управления предметами совместного ведения является то, что устанавливается определённая иерархия властных полномочий.

Принцип совместного ведения хорошо сформулирован в Конституции ФРГ. Там сказано, что в предметах совместного ведения (в ФРГ это называется конкурирующей законодательной компетенцией), центральные власти принимают на себя регулирующие и управляющие полномочия в том случае, когда «общегосударственные интересы установления равноценных условий жизни на территории Федерации или сохранения правового

го и экономического единства требуют федерального законодательного регулирования» [9, с. 72].

Таким образом, субъекты федерации самостоятельно управляют финансовыми ресурсами, полномочиями по формированию которых их наделила центральная власть. При этом они ограничены и размерами суверенных прав по управлению финансовыми ресурсами и особенностями, присущими управлению государственными финансовыми ресурсами в целом.

В условиях зарождения российского федерализма органам государственной власти, как центра, так и в субъектах Российской Федерации пришлось учиться управлять государственными финансами уже не на уровне местной власти, а на уровне государства в целом. При этом до сегодняшнего дня происходят процессы перераспределения властных полномочий и пересмотра предметов ведения. По нашему мнению, основными проблемами управления государственными финансами в Российской Федерации в условиях федерализма стали:

1. Разделив между центром и субъектами федерации предметы ведения, государство лишило себя возможности составлять и вести единую политику управления государственными финансами, ограничившись только единым бюджетным процессом.

2. Рыночная идеология, преобладающая в Российской Федерации, которая предусматривает минимальное вмешательство государства в экономические процессы, ограничивает возможности государства в воздействии на доходность централизованных финансов в части получения доходов от результатов экономической деятельности субъектов хозяйствования (подходных налогов).

3. Несовершенство системы распределения собственных источников доходов между уровнями бюджетной системы закладывает горизонтальные и вертикальные дисбалансы в уровнях бюджетной обеспеченности центра и субъектов Российской Федерации, что вызывает необходимость увеличения движения денежных потоков между центром и регионами.

4. Неравномерность финансового обеспечения субъектов федерации за счёт собственных налогов, связана, прежде всего, с тем, что границы субъектов Российской Федерации, в основном сохранились со времён РСФСР, где подходы к административно-территориальному делению базировались не на их финансовой самостоятельности, а на производственном потенциале или национальных особенностях, что в современных условиях потеряло свою актуальность.

По этим и другим причинам, современное финансовое управление в стране и в субъектах Российской Федерации не позволяет справиться с кризисными явлениями в экономике, а позволяет только поддерживать их функционирование и обеспечение социальных обязательств государства.

По нашему мнению, для обеспечения дальнейшего экономического и социального развития, необходимо пересмотреть границы субъектов Российской Федерации в рамках создания более финансово управляемых регионов, сбалансировать доходную базу их бюджетов, а также сформулировать единую государственную финансовую политику.

Библиографический список

1. Горлов, И. Теория финансов / И. Горлов. Репр. Изд.: Казань.: Вь университетской типографии, 1841. Казань: Изд-во Каз. Унта, 2014. 337 с.
2. Управление финансами // Финансы: учебник / под ред. В. В. Ковалева. 2-е изд. М.: Проспект, 2004. 636 с.
3. Горловская, И.Г. Лекции «Финансы» (для всех форм обучения) / И.Г. Горловская, изд. 1. Омск. 2012. Режим доступа: <http://economic-info.biz/finansy/tema-upravlenie-finansami-34271.html> (дата обращения: 02.06.2015).
4. Грязнова, А.Г. Финансы : учебник / А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина, М.Л. Седова. 2-е изд. М.: Финансы и статистика, 2012. С. 96.
5. Лукин, А.Г. Государственный бюджетный контроль в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития / А.Г. Лукин. М.: Изд. Дом «Науч. обозрение», 2014. С. 12-13.
6. Энгельс, Ф. «Происхождение семьи, частной собственности и государства» / К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. XVI, ч. I, Партиздат ЦК ВКП(б), 1937.
7. Новая философская энциклопедия: В 4 тт. М.: Мысль. Под редакцией В. С. Стёпина. 2001.
8. Энциклопедический словарь «Конституционное право России». М.: Юридическая литература. В. И. Червонюк, И. В. Калинин, Г. И. Иванец. 2002.
9. Конституция Германии. Электрон. текстовые дан. Режим доступа: http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_ru1.htm (дата обращения 21.10.2015)..