

НОВЫЙ РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: декларация или реальность?

Выдержки из выступления на заседании круглого стола в «Горбачев-Фонде» 2 февраля 2004 г. Данное выступление не отражает точки зрения какой-либо организации, а содержит мнения, принадлежащие исключительно его автору.

Д-р Эйдриан Кэмпбелл,
Факультет государственной политики, Бирмингемский университет, Соединенное Королевство A.Campbell@bham.ac.uk

Свое выступление мне хотелось бы начать с обзора работы Президентской комиссии по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами госвласти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. После этого я остановлюсь более подробно на реформе местного самоуправления в свете новой редакции закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По мнению автора, этот закон является ключевым элементом в развитии новой системы федерализма в России. Более ранние реформы, такие как реформа Совета Федерации и создание федеральных округов, имели большое значение для установления баланса полномочий между федеральным центром и субъектами федерации, однако они не представляли собой систематического подхода к решению вопроса о том, как должен развиваться российский федерализм.

Комиссия Козака стремится сделать то, что в 90-е гг. осуществить было нереально, т.е. установить принципы, которые являются основой всесторонней законодательной программы и находят в ней свое отражение. Первый и, возможно, самый трудный этап этого процесса завершен. Однако чтобы воплотить в жизнь все его наработки, потребуются годы упорного труда. Итак, разработана четкая и всесторонняя *политика* развития федеративных отношений в России и определены полномочия каждого уровня власти, что также последовательно отражено в законодательстве. Многие, разумеется, зависят от того, сумеют ли субъекты федерации разработать свое региональное законодательство в дополнение и во исполнение федерального законодательства.

Прежде чем перейти к оценке того нового федерализма, который Комиссия Козака стремится создать, важно посмотреть, что именно она старалась упразднить. В России реформы часто критикуют за то, что в результате их проведения разрушается созданное ранее. Однако в данном случае, как мне представляется, мы имеем дело с теми связанными между собой недостатками российского федерализма 90-х гг., которые нуждались в систематическом исправлении. Эти недостатки заключались в следующем:

1. Дублирование предметов ведения, полномочий и обязательств, которое берет свое начало в статье 72 Конституции РФ.
2. Наличие нефинансируемых мандатов, причиной которых являются как расплывчатые формулировки федерального законодательства, не учитывавшего всего объема сопутствующей информации, так и неясные полномочия и обязательства каждого уровня власти.
3. Распределение финансовых средств и финансовых источников не было увязано с функциями и полномочиями органов власти каждого уровня.
4. Чрезмерное неравенство (как реальное, так и воображаемое), существовавшее между субъектами федерации, а также нежизнеспособные аномальные

образования (такие как вхождение субъектов федерации в состав другого субъекта федерации).

5. Отсутствие сдержек и противовесов на уровне субъектов федерации, когда местные органы власти находились в слишком большой зависимости от региона в финансовом смысле и когда имелось большое число неэффективно работавших (как утверждалось) федеральных ведомств.

Комиссия Козака поставила перед собой задачу исправить все вышеперечисленные недостатки, в результате чего:

1. Каждая из функций, указанных в списке предметов ведения статьи 72 Конституции РФ, закреплена за определенным уровнем власти (благодаря чему удалось избежать внесения поправок в Конституцию).
2. Все отраслевое законодательство закрепило полномочия и обязательства, включая финансовые обязательства, за конкретными уровнями власти.
3. За каждой из функций будет закреплён (в пределах разумного) конкретный источник финансирования.
4. Специальные договоренности между федеральным центром и регионами должны свестись к минимуму, и ни одна из них, кроме как в исключительных случаях, не должна иметь статуса договора.
5. Укрепление местного самоуправления как участника политического процесса и как уровня власти, получающего необходимое финансирование и предоставляющего значительный набор услуг.

Мне представляется знаменательным тот факт, что Комиссия уделила так много внимания вопросу развития местного самоуправления. Вполне вероятно, что, приступая к своей работе, она не предполагала, что вопрос о местном самоуправлении займет такое место, однако то, что это случилось, свидетельствует о том, что Комиссия подошла к выполнению своей работы правильно с точки зрения логики и систематично, поскольку ничего не определила заранее. Было очевидно, что количество обязательств федеральных властей было чрезмерным (их было гораздо больше, чем федеральный бюджет мог профинансировать) и что дальнейшая их централизация будет неразумна. Также было ясно, что увеличение числа отделений федеральных ведомств на региональном уровне совсем необязательно будет способствовать большей эффективности. В то же время вариант наделения региональных властей еще большим объемом полномочий, при отсутствии системы сдержек и противовесов, также не представлялся удачным выходом из создавшегося положения. Таким образом, стало очевидно, что местные органы власти следует укрепить в институциональном смысле, а это требовало существенных изменений «Закона об общих принципах организации местного самоуправления» 1995 г., т.к. органы власти, созданные этим законом, были слишком слабы и лишены необходимого финансирования. Продолжение работы на совершенствовании системы бюджетного федерализма означало также, что изменений и дополнений потребуют Налоговый и Бюджетный кодексы. Все это было проделано за относительно короткий промежуток времени. При этом Комиссия продемонстрировала, что умеет работать гибко, четко и последовательно. Мое личное мнение заключается в том, что я бы сделал упор на городах и районах, нежели на тысячах мелких муниципалитетов, поскольку они в данной ситуации не совсем вписываются в стоящую задачу, которая заключается в том, чтобы укрепить местные органы власти в качестве агентов по предоставлению услуг и как полноценный уровень власти.