

Н.Н. Соколов

АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО ВАРИАНТА ФЕДЕРАЛИЗМА В КОНТЕКСТЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Рассматривается современный российский вариант федерализма в контексте зарубежного опыта. В этой связи прослеживаются противоречивые процессы становления и развития государственного и бюджетного федерализма в современной России после развала СССР вплоть до настоящего времени; в исторической ретроспективе проводится сравнительно-исторический анализ отдельных экономических, политических и правовых аспектов федеративных отношений в нашей стране на фоне зарубежного опыта, прежде всего американского.

Ключевые слова: государственный федерализм; бюджетный федерализм; деволюция (децентрализация); доктрина «национального превосходства»; «новый федерализм»; доктрина «прав штатов»; «доктрина аннулирования прав»; «федерализм слоёного пирога»; «федерализм мраморного кекса».

США – страна федерализма по духу, образу жизни, по американской Конституции (рис. 1). В исторической ретроспективе большинство колоний в Северной Америке возглавляли губернаторы, назначаемые из Лондона, что вовсе не исключало самостоятельности местных legislatures (парламентов), которые унаследовали традиции английского самоуправления. Основы современного американ-

ского федерализма разработали отцы-основатели США, которые закрепили Конституции 1787 г.: в ст. II (раздел 1) определён порядок избрания президента штатами; в ст. IV (раздел 3) содержатся условия приёма новых штатов; в ст. VI указывается, что национальные интересы выше интересов штатов [1].

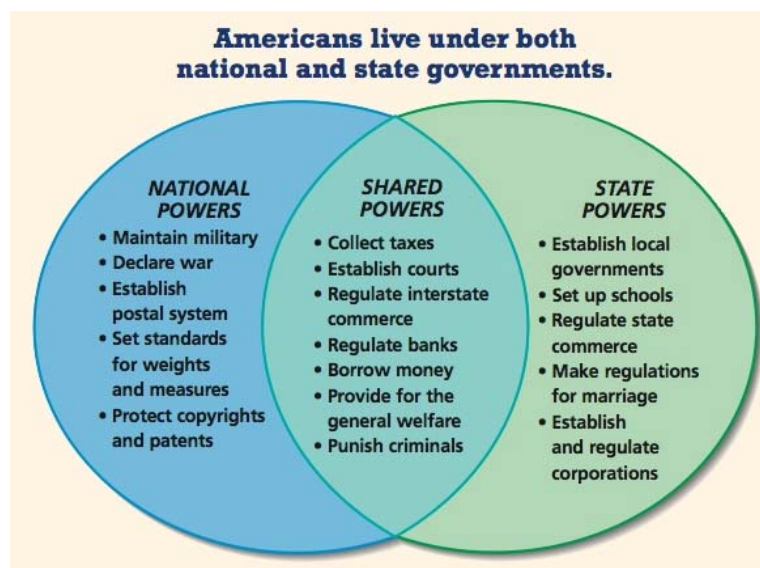


Рис. 1. Конституционная модель американского федерализма

Американские авторы Макс Дж. Скидмор и Маршал К. Трипп в Вводном курсе к системе государственного управления в США убедительно доказали, что со временем баланс властей между федеральным уровнем и штатами в этой стране менялся [2]. В ранней американской истории доминировала власть штатов, что было закреплено в «Статьях Конфедерации и Вечного Союза» – первой американской Конституции, принятой в годы Войны за независимость США. В процессе ратификации новой американской Конституции в 1787 г. проблема суверенитета штатов стала предметом острых разногласий между федералистами (сторонни-

ками сильного федерального центра) и анти-федералистами, которые отстаивали права штатов. Со временем в новейшей истории США вплоть до настоящего времени штаты передавали всё больше своих полномочий федеральному центру, хотя в разной последовательности и объёме.

Эти факты подтверждают, что федерализм в США, в отличие от современной российской истории, развивался от штатов к центру, по существу, с колониальных времён. В России же процесс деволюции (децентрализации) начинался со времён развала СССР, причём проходил в 1990-е гг. иногда в нелепой форме под ло-

зунгом «Берите суверенитета столько, сколько хотите» [3]. В прошлой российской истории, во всяком случае с XVI в., любая децентрализация практически исключалась. Иными словами, процессы суверенизации в современной России по существу не имеют исторического прошлого, глубоких корней и традиций.

Другое отличие обозначилось, когда президентом в США стал Л. Джонсон, при котором определилась роль городов в системе американского федерализма. Городское управление окончательно стало креатурой штатов. Штаты получили право распускать городское управление (в современной России города менее зависимы от областей и часто противостоят областным властям).

Третье отличие американского федерализма от российского в том, что каждый штат в США входит в Союз, но при этом сохраняет свою самостоятельность: в ранней истории большую, в современной – значительно меньше, хотя в последнее время права штатов в США снова расширяются. Основы этого процесса заложила в начале 70-х гг. XX в. администрация Никсон. Тогда это явление получило название «нового федерализма».

Четвёртое отличие: Сенат в США представляет штаты, а Палата представителей – народ. У Сената США значительно больше полномочий, чем у Совета Федерации России. В этом смысле российские отношения на федеральном уровне по существу не имеют аналога, ибо наш Совет Федерации скорее походил после развала Советского Союза на Палату лордов в Англии. На областном уровне в России вплоть до настоящего времени вообще нет сенатов на местном уровне, как в штатах США.

Выстраивая федеративные отношения, современные российские законодатели, безусловно, учитывают международный опыт, включая классические образцы – американский и германский, во-первых, при распределении предметов ведения между центром и на местах; во-вторых, при урегулировании проблем государственного и бюджетного федерализма, в налоговой политике, в частности; в-третьих, наконец, при определении возможностей международных связей субъектов РФ [4].

Опыт американцев, как, впрочем, и достижения других федераций в мире (их свыше двадцати), пока слабо приживался в российской действительности после развала СССР. Это происходило в первую очередь из-за тех противоречий, которые были заложены в Федеративном договоре 1992 г. и содержатся в Конституции 1993 г. [5, 6].

Полномочия федерального центра в современной России вплоть до наших дней существенно превосхо-

дят полномочия региональных властей. Ст. 76, п. 5 российской Конституции отдаёт приоритет государственному законодательству над региональным, но в то же время в ст. 77 п. 1 представлен достаточно широкий круг полномочий региональным национальным органам, в первую очередь республиканским.

Более того, в главе VIII российской Конституции указывается, что местные органы исполнительной власти могут входить в конфликт с законодательными органами, хотя в чём конкретно это может проявиться – не определено.

В российской Конституции явно прослеживаются двойные стандарты. Так, ст. 11, п. 3 предоставляет право заключения соглашений как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Кроме того, нет чёткого разграничения предметов ведения федеральных и региональных властей. Особенно это не допустимо в области налоговой политики. Из ст. 75, п. 3 о сборе налогов не ясно, какие же всё-таки власти – федеральные или региональные – ведают этим вопросом. По Конституции РФ получается, что ведают одновременно, но это только запутывает ситуацию со сбором налогов. Более того, объективно порождает несправедливое распределение налогов между субъектами Федерации в пользу федеральной казны. Ст. 5, п. 4 указывает, что все члены Федерации равны, но содержание главы III российской Конституции противоречит этому: ряд субъектов РФ (в основном республики) приняли свои конституции, тогда как области руководствуются, как правило, уставами. Республики в России определились с распределением предметов ведения с Центром; большинство областей только приступило к этому процессу. Международные связи республик в России значительно обширнее, чем тех же областей или краёв. Экспорт Татарстана, Бурятии свыше 40 млн долл.; импорт – около 30 млн, что не идёт ни в какое сравнение с любой российской областью или краем. Причём тот же Татарстан, например, имеет не только экономические, но и политические международные связи, причём не только с субъектами иностранных государств, но и с самими этими государствами.

Главная проблема процесса децентрализации в России в том, что в этом процессе распределение полномочий и предметов ведения идет, как правило, сверху вниз, а не наоборот. Нам бы пригодился в этой связи опыт ФРГ или Австрии, в которых конституции наделяют государственными функциями местные субъекты власти во многих сферах жизнедеятельности населения этих стран (таблица).

Классические модели бюджетного федерализма

Американская модель (конкурентная)	Германская модель (кооперативная)
1. Собственные налоги по принципу «один налог – один бюджет»	1. Совместные налоги по принципу «один налог – три бюджета»
2. Слабое выравнивание	2. Сильное выравнивание
3. Самостоятельность в расходах	3. Совместное регулирование расходов
4. Непринятие «мандатов»	4. «Финансируемые мандаты»
5. Вероятность «банкротства»	5. Помощь кризисным регионам
6. Свобода заимствований	6. Ограничение заимствований

В этом смысле американская Конституция имеет свои особенности. В разделе X ст. 1 Конституции этой страны указывается, что ни один из штатов не имеет права заключать договоры с иностранными государствами без согласия федеральных властей. Это, тем не менее, не исключает международных связей отдельных американских штатов. Некоторые из них активно сотрудничают с Канадой. Штат Индиана, например, имеет отдельные договоры с Московской областью и т.д. Ряд американских штатов имеют свои представительства во Франции, Нидерландах и других частях света.

Ещё одна проблема российского федерализма – наличие так называемых «матрёшек» (двух равных

субъектов в одном и том же субъекте РФ), например Ямало-Ненецкий округ в Тюменской области или г. Северск как «закрытый город» в Томской области и т.п. Всё это только усложняет проблему распределения предметов ведения, запутывает процессы государственного и бюджетного федерализма в нашей стране.

Бюджетный федерализм – наиболее острая проблема в России (рис. 2). До настоящего времени не очень ясно, как у нас распределяются средства: по горизонтали или по вертикали. «Закрытые города» всё ещё имеют приоритет в распределении финансовых средств, тем самым усугубляя «бюджетное неравенство» субъектов Российской Федерации.

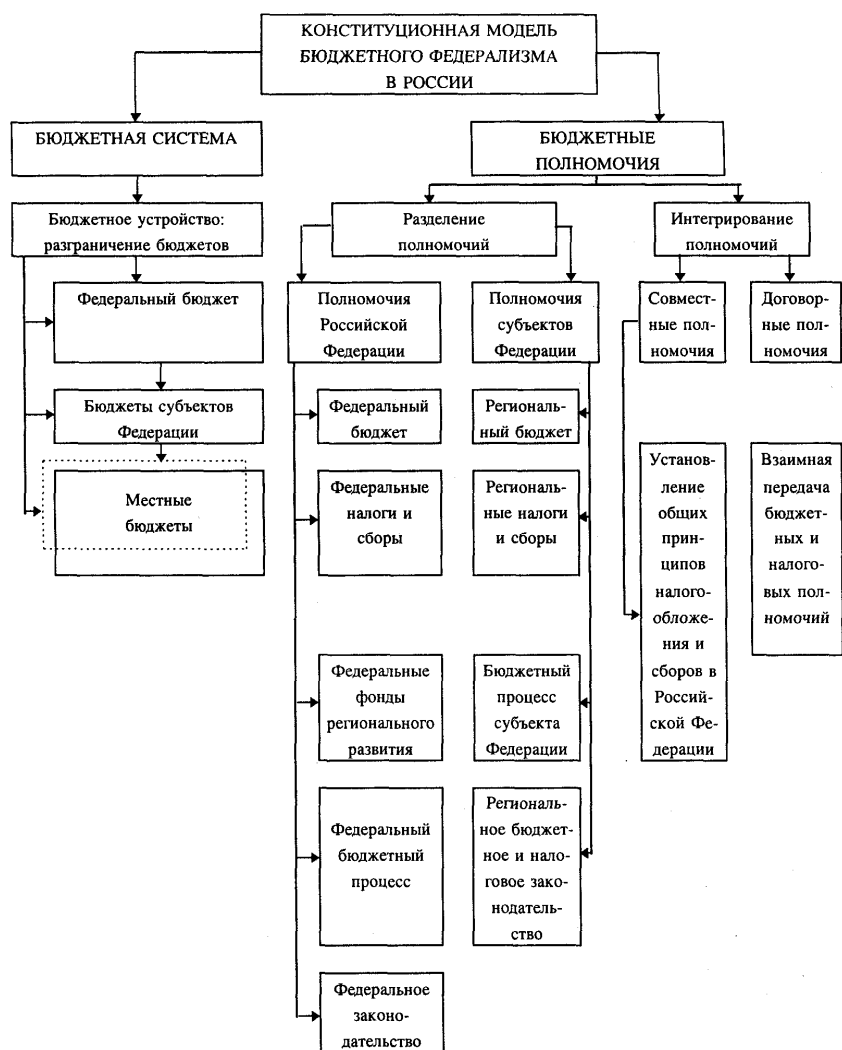


Рис. 2. Бюджетный федерализм в Российской Федерации

Не менее острая проблема в российском бюджетном федерализме – проблема трансфертов (выравнивание доходов на душу населения). В этом смысле у нас бюджетный федерализм скорее подменяется «бюджетным централизмом», прежде всего финансовым, когда большинство налогов с мест уходит в Москву и затем ходит по кругу, попадая назад в те или иные субъекты Российской Федерации исключительно в зависимости от оборотистости местных властей, политической конъюнктуры и т.п.

Сохраняется надежда решить проблему бюджетного федерализма в России путём создания «системы обязательств» на разных уровнях: федеральном и местном (как в США на уровне федерального центра, штатов и на местах), что предусмотрено в реформах российского федерализма, осуществляемых с начала 2000-х гг. [7]. Но для этого надо упорядочить систему сбора налогов в России, в частности налога с собственности, причём абсолютно независимо от властей того или иного цен-

тра: субъектов РФ от Москвы; местных властей от субъектов РФ и т.п. С другой стороны, на всех уровнях развития российского федерализма следует активизировать и упорядочить деятельность групп интересов (лоббистов), как это происходит в развитых федеративных государствах, включая США. Эта деятельность в современной России находится в зачаточном бесформенном состоянии и фактически вне рамок правового поля. Более того, нам ещё только предстоит, решая проблемы государственного и бюджетного федерализма, организовать реальный контроль за правами и обязанностями российских законодателей на всех уровнях,

исключая кумовство, безграмотность, коррупцию и т.п. в их рядах; те, в свою очередь, должны иметь широкий доступ к информации, отражающей деятельность исполнительных властей, в Центре и на местах. При этом необходимо использовать не только практический, но и научно-теоретический анализ системы государственного управления на всех уровнях, что в США, например, внедрялось со времён президентства Теодора Рузвельта в начале XX в. Всё это в России пока не приживается главным образом потому, что в Конституции РФ контрольные функции российских законодателей фактически исключены.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Соединённых Штатов Америки 1787 г. URL: <http://amerikos.com/usa/constitution>, свободный (дата обращения: 10.05.2014).
2. Скидмор М., Трипп М. Американская система государственного управления. М.: СП «Квадрат», 1993. С. 70–95.
3. Выступление Б.Н. Ельцина в Уфе. URL: <http://geum.ru/next/refrt-19614.html>, свободный.
4. Международный научно-практический семинар «Федерализм в России». 29–31 января 1996 г. Томск, 1996.
5. Федеративный договор. Документ. Комментарии. М.: Республика, 1992.
6. Конституция Российской Федерации. М.: Известия, 1993.
7. Лавров А.Д., Сазерленд Дж., Литвак. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. 2001. № 4. URL: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/Ve/2001/2001-4lavrov/2001-4lavrov000.htm>, свободный.

Sokolov Nicolay N. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: sokolov.nsokolov@yandex.ru

ANALYSIS OF RUSSIAN VERSION OF FEDERALISM IN THE CONTEXT OF THE INTERNATIONAL EXPERIENCE.

Keywords: state federalism; fiscal federalism; devolution (decentralization); doctrine of national supremacy; new federalism; doctrine of states rights; doctrine of nullification; layer-cake federalism; marble cake federalism.

The article deals with the modern Russian version of federalism in the context of international experience. Thereupon, the contradictory processes of formation and development of the state and fiscal federalism in modern Russia after the collapse of the Soviet Union up to the present time can be traced; the comparative-historical analysis of the selected economic, political and legal aspects of federal relations in our country against the background of international experience, primarily American, is carried out in historical perspective (See Apps: Multiple Choice). Federalism in the United States, unlike in Russian history, developed from the center to the states – essentially since colonial times. In our country, the process of devolution (decentralization) began virtually from the time of the collapse of the USSR, with sometimes held in a ridiculous form under the slogan: "Take sovereignty as you want." In other words, the processes of sovereignty in Russia on – essentially do not have a historical past, deep roots and traditions. Building a federal relations, modern Russian lawmakers will certainly take into account international experience, primarily the classical classic designs- American and German, firstly, in the allocation of authority between the central and local levels; secondly, in the settlement of the problems of the state and fiscal federalism, tax policy, in determining the capacity of the international relations of the subjects of the Russian Federation. Nevertheless, the experience of Americans, for that matter, and the achievement of other federations in the world (there are more than twenty), slightly adapted in the Russian reality after the collapse of the USSR. This occurred primarily because – for the contradictions that were laid out in the Federal Treaty of 1992 and contained in the Constitution of 1993. More of the powers of the federal government in modern Russia to this day greatly exceed the powers of regional authorities. There is no clear delimitation of jurisdiction of the federal and regional authorities. Especially it is not permissible in the area of tax policy, for objectively creates an unfair distribution of taxes between the subjects of the Russian Federation in favor of the federal treasury. International Relations of the Republic in Russia is much broader than the same areas or edges. The main problem of the decentralization process in Russia is that in this process the distribution of powers and terms of reference are, as a rule, from the top down, rather than vice versa. We have yet to solving the problems of the state and fiscal federalism, organize real control over the rights and obligations of Russian lawmakers at all levels, excluding nepotism, illiteracy, corruption, etc. in their ranks; This, in turn, will require access to data that reflect the activities of executive authorities in the central and local levels. It is necessary to use not only practical, but also scientific – theoretical analysis of public administration at all levels This will probably require amendments to the Russian Constitution, extend control functions Russian lawmakers.

REFERENCES

1. *Konstitutsiya Soedinennykh Shtatov Ameriki 1787 g.* [The US Constitution 1787]. [Online] Available from: <http://amerikos.com/usa/constitution>. (Accessed: 10th May 2014).
2. Skidmore, M. & Tripp, M. (1993) *Amerikanskaya sistema gosudarstvennogo upravleniya* [The American Government]. Translated from English. Moscow: Kvadrat. pp. 70-95.
3. *Geum.ru Vystuplenie B.N. El'tsina v Ufe* [The Address of B. Yeltsin in Ufa]. [Online]. Available from: <http://geum.ru/next/refrt-19614.html>.
4. Anon. (1996) [Attachment Scheme №2]. *Federalizm v Rossii* [Federalism in Russia]. International Research Seminar. Tomsk. 29th to 31st January. Tomsk.
5. Boltenkova, L.F. & Abdulatipov, R.G. (eds) (1992) *Federativnyy dogovor. Dokumenty. Kommentarii* [The Federal Treaty. Documentation. Comments]. Moscow: Respublika.
6. Russian Federation. (1993) *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii* [The Constitution of the Russian Federation]. Moscow: Izvestiya.
7. Lavrov, A., Sutherland, D & Litvak, J. (2001) *Reforma mezhbyudzhethnykh otnosheniy v Rossii: "federalizm, sozdayushchiy rynok"* [Reforms of interbudget relations in Russia: federalism forming the market]. *Voprosy ekonomiki*. 4. [Online] Available from: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/Ve/2001/2001-4lavrov/2001-4lavrov000.htm>.