

К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПАХ И МОДЕЛИ РОССИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда и администрации Томской области, грант №03-02-00172 а/т.

Рассматривается сущность федерализма и разделения властей в сфере регулирования экономического развития страны. Анализируются разные концепции федерализма и типы государственного устройства, основанные на этих концепциях. Определяется роль принципа субсидиарности в разрешении проблемы деления прав и полномочий в федеративном государстве. Дается оценка состояния федеративных отношений в России и предлагаются пути модернизации регионального управления. Переход России от депрессии к стадии интенсивного экономического роста невозможен без модернизации ее территориального устройства и управления. На основе анализа существующих моделей организации государства автор предлагает для России модель централизованной федерации, основанной на принципе субсидиарности.

Поиск наиболее эффективной формы государственного устройства России делает необходимым анализ различных принципов и режимов государственной власти. Федерализм, по нашему мнению, является компромиссом между унитарной формой организации государства и конфедерацией. Он лишен многих их недостатков и имеет ряд достоинств, не присущих этим двум формам.

По нашему мнению, наиболее фундаментальным среди существующего многообразия точек зрения является подход к пониманию природы федеративного государства как системы организации в обществе государственной власти, самоуправляемой на основе договора (соглашения). Данная теория обосновывается, в частности, в работах Дэниэля Елазара [1], Винсента Острома [2]. С этих позиций договор (соглашение) рассматривается не как форма, а как содержание федеративных отношений, основа которых – согласие сторон и их самоуправление. Поэтому любая федерация по своей сути – самоуправляемое договорное государство, в котором разделение и осуществление государственной власти на всех уровнях должно основываться на достижении договоренности и самоуправления. Если власть делится между центром и составными частями сверху, без согласия составных частей федерации, либо без согласования с ними, то в этом случае, какие бы ни были права у территорий, государство не может быть признано по своей природе федеративным. И наоборот, если власть разделена даже на основе согласия сторон, но ни центр, ни составные части не обладают полнотой власти для осуществления своих функций, не имеют возможности самодостаточно самоуправляться, то в этом случае с той или иной степенью определенности можно сказать, что федерализм подменяется унитаризмом либо конфедеративным устройством.

Тип федеративного государства определяет особенности модели федерализма как правового режима разделения государственной власти по вертикали. По этому критерию можно выделить два типа федерализма: делегированный и концентрированный федерализм.

Делегированный федерализм отражает особенность образования союзной федерации, когда полномочия центральной власти определяют государства, образующими союз. При втором типе федерализма центр «спускает» или «дарит» (т.е. уменьшает степень концентрации власти у центра) определенный объем государственной власти территориям с учетом их интересов. Основным идентификационным критерием, определяющим принадлежность к той или иной модели федерализма, является выбор способа учреждения эле-

ментов системы разделения государственной власти по вертикали.

Для первого типа характерно делегирование основных составляющих системы разделения государственной власти снизу вверх, когда объединяющиеся суверенные государства упреждают создаваемую ими центральную власть на осуществление определенного объема власти. Второму типу присущ способ децентрализации, то есть определение системы государственной власти сверху вниз без учета либо с учетом мнения территорий, которым передается определенный объем государственной власти.

Способ образования союза влияет на типы связей в системе разделения государственной власти и уровень централизации. От него непосредственно зависит, какие функции будет выполнять центр, а какие будут закреплены за субъектами. При этом в первом случае за субъектами закрепляется обычно одинаковый объем функций, во втором случае – разный (именно такой тип сформировался в России к началу XXI в.).

С точки зрения характера отношений, определяемого наличием или отсутствием элементов соподчиненности в системе разделения государственной власти, можно выделить два типа федерализма: централизованный и нецентрализованный.

Принцип централизации как основа разделения государственной власти присущ немногим федеративным странам, например Индии, где на федерацию возлагаются такие исключительные права в области законодательства, передача которых в других странах считается необходимой лишь для принятия решений при чрезвычайных обстоятельствах, а также когда парламенту федерации предоставляется право законодательствовать по вопросам, входящим в компетенцию штатов, если этого потребуют «национальные интересы». Союзный парламент Индии наделен правом издавать законы по любым вопросам, содержащимся в перечне вопросов, отнесенных к компетенции штатов, если Совет штатов (верхняя палата союзного парламента) примет решение двумя третями голосов своих членов о том, что это необходимо «в национальных интересах».

Объем прав по вертикали распределяется в федеративном государстве на основе одного из двух принципов – субсидиарности или централизации (приоритет общенациональных интересов). В противоположность принципу централизации сущность принципа субсидиарности заключается в признании идеи самоуправления составных частей федеративного государства как основы разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами. Распределение государственных полномочий в со-

ответствии с принципом субсидиарности предполагает полную адекватность компетенции каждого уровня. Компетенция делится таким образом, чтобы проблемы решались на том уровне, на котором они возникают. Федеральная власть вмешивается только тогда, когда проблема выходит за рамки полномочий субъектов Федерации.

Анализ принципа субсидиарности на примере государственного устройства США был дан В. Остромом [2]. При формировании федеративного устройства перед США стояла задача распределения власти между федерацией и штатами таким образом, чтобы штаты, объединившиеся в союз, сохраняли самоуправление во всем, что относится к их внутреннему благосостоянию, но союз не перестал бы составлять при этом одно целое, удовлетворяя общенациональные потребности. По мнению В. Острома, существуют объекты управления, относящиеся к ведению нации в целом (военные дела, финансы, дипломатия); затем – провинциальные по своей природе и потому лучше управляемые на местах (местный бюджет, культура, здоровье людей) и, наконец, смешанные, являющиеся национальными, поскольку касаются всех лиц, составляющих нацию, и в то же время провинциальными, поскольку нет необходимости, чтобы вся нация о них заботилась (например, гражданские и политические права жителей США).

Многие ученые считают, что одним из значимых критериев типологизации моделей федерализма, позволяющих обнаружить их особенные черты, является однородность субъектов Федерации с точки зрения их государственно-правовой природы и статуса. По этому критерию выделяют три типа федерализма и, соответственно, три типа федеративных государств: симметричный, асимметричный и симметричный с элементами асимметрии.

Идеальная федерация – симметричное государство, где в основу устройства положено объединение субъектов Федерации, однородных по природе и равных по статусу. В настоящее время абсолютно симметричных государств-федераций с юридической точки зрения по объективным причинам не существует.

Каждое федеративное государство может столкнуться с необходимостью образования наряду с субъектами Федерации, которые равноправны, федерального округа в рамках столицы государства, федеральных территорий, территорий с особым статусом на переходный период и т.д. Поэтому большинство федеративных государств сегодня – это симметричные федерации с элементами асимметрии. В данном случае все субъекты федерации признаются однородными по природе и статусу (США, Германия, Австрия, Швейцария, Бразилия и другие), но конституция допускает из общего правила исключения, которые не касаются различий государственно-правовой природы субъектов федерации, а затрагивают лишь отдельные элементы статуса (например, в США – федеральный округ Колумбия, в котором находится столица страны г. Вашингтон).

Наконец, наименее удачный тип федеративного устройства – асимметричная федерация. Конституция асимметричной федерации изначально закрепляет разнородность субъектов Федерации по их природе и статусу (Канада).

Резюмируя этот обзор, хотелось бы отметить, что многообразие современных моделей федерализма об-

легчает поиск наиболее подходящего для условий России типа государственного устройства, оптимального варианта распределения функций государства между его уровнями. В дальнейшем исследовании мы попытаемся «наложить» каждую из рассмотренных моделей на сложившуюся в России социально-экономическую обстановку, совместить с политическим и административно-территориальным устройством, учесть приоритетные задачи всей страны и ее регионов и на этой основе сконструировать российскую модель федерализма.

Рассмотрим экономическую сущность федерализма. Для экономиста главным предметом рассмотрения является вопрос о размещении и использовании ресурсов и о распределении доходов внутри общественной системы. А то, каким именно образом данный конкретный уровень управления получил право на принятие своих решений: путем простого делегирования полномочий сверху вниз (деконцентрация власти) или путем конституционного наделения правом принимать решения (децентрализация власти), не так уж и важно. Если, конечно, эти различия не влияют на процедуру принятия решений, не лишают низовые органы самостоятельности в расходовании собственных средств. Формальное федеративное конституционное устройство государства дает возможность принимать на местном уровне более эффективные решения, отражающие нужды и запросы населения.

С экономической точки зрения очевидным преимуществом федерализма является соединение возможностей унитарного правления и децентрализованного. На каждом уровне управления вместо того, чтобы пытаться решить сразу все задачи, связанные с предоставлением общественных благ, будут осуществлять мероприятия, наиболее эффективные только для данного уровня. Центральное руководство будет отвечать за стабилизацию экономики, наиболее равномерное распределение доходов и за предоставление таких общественных благ, которые больше всего влияют на благосостояние всего общества, всего населения страны. Дополняя это, местные органы управления могут предоставлять такие блага и создавать такие условия, в которых заинтересованы лишь жители соответствующих местностей. В этом смысле конституционно закрепленный федерализм можно охарактеризовать как оптимальную с точки зрения экономики форму правления. Поэтому можно предложить следующее экономическое определение федерализма: «Федерализм – сочетание централизованного и децентрализованного уровней принятия решений, на каждом из которых делается самостоятельный выбор относительно предоставления тех общественных благ и услуг, в которых более всего заинтересованы жители соответствующей территории». Конечно, хотелось бы дополнить это определение положением о необходимости закрепления за каждым из уровней доходов в объемах, необходимых для предоставления упомянутых благ, но это особая тема, к которой мы вернемся при рассмотрении бюджетного федерализма.

Для реализации экономической сущности федерализма (назовем это экономическим федерализмом) необходимы соответствующая система экономических отношений, территориальная организация экономики. Не существует и не может существовать органического совпадения экономических интересов регионов и госу-

дарства в целом. В этой сфере всегда имеются противоречия, характер которых может меняться в соответствии с конкретными условиями того или иного этапа развития страны. Экономический механизм федеративных отношений в общем виде представляет собой совокупность инструментов, обеспечивающих разрешение этих противоречий, взаимовыгодное объединение хозяйственных и социальных комплексов регионов в единую рыночную социально-экономическую систему страны. Набор этих инструментов включает финансово-бюджетные регуляторы, распределение собственности, разделение полномочий и предметов ведения и т.п. Сложность задачи заключается в том, что в каждом конкретном случае надо выбрать те из них, которые следует использовать в первую очередь, необходимо обеспечить наиболее эффективный и действенный их набор. Базовыми принципами решения этой задачи, по нашему мнению, являются: общность экономических и правовых основ построения отношений между Центром и субъектами Федерации и между самими субъектами Федерации; гарантия общегосударственной защиты прав граждан, товаропроизводителей, местного самоуправления; выделение институтов публичной собственности и создание адекватных им механизмов управления; четкая регламентация предметов совместного ведения центра и субъектов федерации.

Системный подход к федерализму позволяет выделить три блока его экономического механизма:

- федерализм собственности на землю, недра и природные ресурсы;
- федерализм собственности на капитал (имущество, производственные фонды);
- федерализм собственности на финансовые ресурсы (бюджетный федерализм).

Идеальной моделью федерализма, как уже говорилось, многие исследователи, зарубежные и отечественные, считают делегированный, децентрализованный федерализм с полностью самостоятельными равноправными и симметричными субъектами федерации. Думается, что и для России эта модель станет достижимой, но со временем. Дело в том, что децентрализация в образе матрицы становится эффективной при условии, если она гарантирована правом, соблюдаемым всеми ячейками власти, а также надежной и универсальной судебной защитой.

Поэтому модель децентрализованного федерализма применима лишь к государствам, которые уже состоялись как правовые. Пока же ситуация с разделением властей в России характеризуется следующими чертами:

- социально-экономическим неравенством субъектов РФ по численности и составу населения, по ресурсам, по развитию базовых отраслей и т.д.;
- неравенством прав, фактически предоставленных республикам, городам Москве и Санкт-Петербургу и прочим субъектам федерации, несмотря на декларированное в Конституции их равенство;
- обусловленным вышеперечисленным неравным представительством интересов субъектов федерации в Государственной Думе РФ, в Правительстве РФ;
- наличием сложносоставных («матрешечных») субъектов федерации;
- концентрацией власти в Центре, обусловленной историческими и прочими специфически российскими причинами.

Все это, помноженное на экономический кризис и общепризнанную слабость законодательной базы, создает атмосферу, коренным образом отличающуюся от той, в которой западные страны возвращали свой федерализм. Из-за этого принципы самостоятельности и автономности субъектов федерации, невмешательства Центра в их дела представляются нам применительно к России не только неосуществимыми, но на этапе реформирования экономики и восстановления хозяйства нерациональными. В условиях идеального федерализма у нас могут выжить только богатые субъекты федерации, являющиеся в настоящее время донорами федерального бюджета. Основная масса субъектов, не имеющая собственной доходной базы, но зато отягощенная полуразвалившимися предприятиями всех отраслей хозяйства, нуждается в помощи государства, в трансфертах. Для них самостоятельность означает существование наедине со своими проблемами, без помощи извне. Налоги, собираемые на их территории, не хватит даже на оплату труда бюджетников.

Поэтому мы считаем, что во время реформирования экономических отношений, структурной перестройки и модернизации производственного аппарата, преодоления экономического кризиса главным принципом экономического федерализма в России должен быть принцип субсидиарности.

Субсидиарность означает, что государство должно дополнять регионы, по сути дела – помогать им. «Регионы везде, где можно, а государство везде, где нужно» – так можно перефразировать известную сентенцию Л. Эрхарда. Государство на время должно принимать на себя функции регионов – всех или наиболее нуждающихся. Регионы против подобного ущемления своей самостоятельности не возражают, более того – сами проявляют инициативу. Как известно, примерно половина субъектов РФ заключила с Центром договоры и соглашения о разграничении полномочий и сфер деятельности. В большинстве из них содержатся положения о передаче из региональной собственности в федеральную различных объектов.

Считаем необходимым подчеркнуть, что субсидиарность отнюдь не означает уменьшения прав регионов. Более того, у них появляется новое право – право передачи в федеральное или совместное ведение собственных объектов, т.е. инициатива остается за субъектами Федерации.

В современной науке отмечается демократический характер принципа субсидиарности как основы организации федеративного устройства. По мнению О.Ю. Аболина: «В политической философии федерализма именно субсидиарность играет роль «противовеса», нейтрализующего опасность установления режима личной власти или иной формы бюрократической диктатуры. Руководствуясь принципом субсидиарности, федералисты считают возможным добиться четкого разграничения компетенции и полномочий уровней власти, не позволяя ни одному из них приобрести гипертрофированное значение». И далее: «Принцип субсидиарности означает, что вышестоящим органам власти и управления должны быть делегированы только те политические, экономические и иные функции, которые не могут с той же эффективностью выполняться нижестоящими органами» [3].

Если ставить вопрос о последовательной реализации этого принципа, то необходимо признать, что он предполагает построение системы управления не «сверху вниз», когда в качестве политического жеста Центр дарует периферийным структурам определенную квоту управленческих компетенций, выступая распределителем прав и функций между различными эшелонами власти в иерархической структуре управления, а «снизу вверх». Как уже говорилось, та или иная пирамида управления действительно может стать достаточно устойчивой конструкцией, если будет основываться на фундаменте определенной полноты управленческих функций низовых (региональных) структур с вектором взаимодействия от низовых уровней (структур) управления – к верхним эшелонам власти.

При таком подходе система вертикальной субординации будет трансформироваться в рыночно-партнерскую модель взаимоотношений, в условиях которой экономические связи между центром и регионами по поводу той или иной управленческой услуги становятся действительно экономическими. Следовательно, рыночный характер отношений партнерства постепенно будет переноситься с уровня горизонтальных взаимоотношений на уровень вертикальных отношений управления – между управляющей и управляемой системами.

Реализация в практике реформирования принципа субсидиарности, формирование адекватного рыночным отношениям экономического механизма федеративных отношений, наделение федерального центра стратегическим механизмом управленческих функций способствовало бы, несомненно, решению следующих задач:

- постепенная интеграция региональных социально-экономических комплексов в единое рыночно-экономическое пространство;
- преодоление негативной практики наделения дополнительными правами отдельных регионов;
- снижение политического прессинга на центральные органы власти со стороны региональных властей по поводу расширения рамок ответственности центра перед населением того или иного региона;
- обеспечение гарантий свободного, в границах определенных компетенций, выбора регионами направлений их экономического реформирования при условии, естественно, четкого выполнения принципа соотнесения расходов с их доходами;
- ослабление тенденции центра на перенос бремени расходов по социальным и другим программам на регионы и тенденции ряда субъектов Федерации отказывать центру в праве осуществления на их территории общегосударственных функций;
- укрепление позиций товаропроизводителей в экономике страны.

Действие на практике принципа субсидиарности, а также активное использование адаптивно-селективных форм и методов в сфере обеспечения региональной динамики реформирования (в рамках органически целостного рыночного пространства страны) будет, безусловно, способствовать разрешению наиболее острых противоречий между федерацией и регионами и между самими регионами.

Программа реформирования федерализма должна включать специальные мероприятия по пространственной интеграции экономики России. К ним относятся:

а) стабилизация и развитие общероссийских материально-технических, финансовых, информационных интегрирующих систем (магистральный транспорт и связь, энергетическая и водохозяйственная системы, денежно-кредитная и бюджетная системы, система экологический безопасности и т.д.);

б) совершенствование правового и организационного механизма вертикальных и горизонтальных взаимодействий субъектов хозяйствования и управления;

в) содействие развитию общероссийского территориального разделения труда и единого рыночного пространства;

г) осуществление мероприятий по предупреждению и преодолению распада межрегиональных хозяйственных связей, экономического и политического сепаратизма;

д) проведение государственной внешнеэкономической политики, гармонизирующей внешнеэкономическую деятельность регионов на основе общего законодательства и в соответствии с международным авторитетом федерального центра.

Тенденции регионализации и интеграции, разумеется, противоречивы. Не исключено вырождение регионализации в региональный сепаратизм, разрушающий смысл реформы как общероссийской акции. Но и чрезмерная централизация управления реформой, ее унификация не менее губительны. Подавление экономической заинтересованности на местах и недоучет региональной специфики создают базу регионального сепаратизма, поскольку в регионах усиливается убежденность, что действуя в одиночку или в составе региональных коалиций можно добиться большего, нежели в общем экономическом хаосе. Всегда находятся политические силы, придающие экономическим противоречиям центробежную направленность с ориентацией на территориальное обособление.

Усиление регионализации необходимо в макроэкономической, структурной, инвестиционной политике. Еще бытуют иллюзии, что программы макроэкономической стабилизации, структурной перестройки экономики, инвестиционной деятельности следует вначале разрабатывать «в целом», а уж потом заниматься их «разверсткой» по регионам. В действительности такая последовательность дает, как правило, неприемлемые результаты из-за сильного воздействия региональных факторов. Необходимо двухстороннее итеративное движение общегосударственных и региональных проектировок, как этого требует методология моделирования двухуровневых систем «народное хозяйство – регион».

Существенные особенности регионов России не только заставляют разрабатывать регионально дифференцированные меры по реализации социально-экономических программ, но и обуславливают определенные требования к централизации ресурсов на федеральном уровне, к их межрегиональному перераспределению для обеспечения стабильности и надежности социально-экономической и политической систем Российской Федерации. Так, необходимость государственной поддержки кризисных, депрессивных и слабо освоенных регионов, а также функционирования межрегиональных коммуникаций предопределяет довольно значительный объем централизованных инвестиций. Необходимость поддержания минимального уровня жизни

населения во всех регионах (независимо от их финансового положения) требует аккумуляции в Центре значительных бюджетных средств и соответствующей системы финансовых трансфертов.

Следует отметить, что регионализация, по сути – децентрализация, эффективна только в условиях симметричной федерации с ограниченным количеством экономически мощных регионов. Самой же серьезной коллизией российского экономического федерализма является противоречие между принципом равноправия субъектов федерации, провозглашенным Конституцией, и фактической их разностатусностью. Конституция РФ узаконила в 1993 г. сложное, асимметричное, противоречивое и нерациональное административно-территориальное деление, которое до сих пор остается серьезным фактором дестабилизации социального и экономического положения. Процесс разграничения институтов публичной собственности осуществлялся и осуществляется без опоры на четкую концептуальную основу, а имеющаяся нормативно-правовая база либо устарела, либо недостаточно конкретна. В результате возникла система «торга» между центром и регионами. При этом последние используют различные стратегии и методы для того, чтобы «выторговать» себе наиболее благоприятные условия, а центр может оказывать давление на непокорные регионы с помощью трансфертов, преференций, льгот и т.п. Сформировавшаяся система территориального управления не позволяет в должной мере мобилизовать ресурсы и сконцентрировать силы на приоритетных направлениях, распыляет их по субъектам Федерации, функции которых туманны. Экономическое пространство страны, которое должно быть единым, разделено на 89 региональных рынков,кратно различающихся по масштабам и ценам. Местное самоуправление, призванное удовлетворять самые насущные нужды населения, выведено из системы органов государственной власти и лишено необходимых средств, что тоже не способствует интеграции сил для структурной перестройки экономики – во властную вертикаль оно не входит.

Таким образом, изменение целей и задач социально-экономического развития страны, переход от фазы оживления к фазе интенсивного экономического роста требует модернизации системы регионального управления. Попытаемся сформулировать свои предложения по модернизации системы управления в регионах Российской Федерации. Итак, мы исходим из того, что сложившаяся система управления региональным развитием не отвечает задачам концентрации сил и мобилизации ресурсов страны для обеспечения структурной перестройки и технического перевооружения национального хозяйства в соответствии с долгосрочной программой правительства. Ключевой задачей первого десятилетия этого века является кардинальное улучшение предпринимательского и инвестиционного климата в России. Без решения этой задачи модернизация и экономический рост, по мнению разработчиков программы, будут невозможны. Речь идет об улучшении общих условий хозяйствования, корректировке форм государственного вмешательства в экономику, отказе от избыточного бюрократического регулирования и повышении эффективности действий государственной власти в тех сферах, где ее участие абсолютно необходимо и эффективно.

Для решения поставленных правительством задач систему территориального управления надо менять. Главным направлением изменения, по нашему мнению, должно стать доведение исполнительной вертикали до муниципальных образований, устранение региональных, ведомственных и прочих бюрократических барьеров на пути предпринимательской активности. Осуществление этого изменения станет возможным при:

- переходе от отраслевого принципа управления к территориальному и функциональному;
- укрупнении субъектов Российской Федерации и соответствующем изменении их функций и взаимоотношений с другими уровнями власти в стране;
- изменении структуры исполнительной власти в регионах.

По нашему мнению, отраслевой принцип исчерпал себя и только вредит в условиях рынка. Что могут сделать министерства, если все их бывшие отрасли превратились в конкурирующие между собой множества частных предприятий, выпускающих далеко не только профильную продукцию? В этих условиях укрепление или даже сохранение отраслевого управления очень напоминает монополизацию рынка. Недаром во всех индустриальных странах количество отраслевых министерств минимально, а управление организовано по функциональному или программно-целевому принципу. Управление должно быть сосредоточено на выполнении функций, о которых и говорится в данной работе. Эти функции реализуются на территории конкретных регионов, положение последних в социально-экономической системе страны характеризуется определенной политической и экономической обособленностью. Поэтому учет территориального принципа должен означать, что целью управления является создание сравнительно замкнутых, специализированных социально-производственных комплексов на территориях регионов (своего рода корпораций территориального развития). В условиях рынка на первое место выходит функция государства по обустройству территории в самом широком смысле этого слова – создание на ней социально-экономического комплекса, обеспечение рациональной кооперации разнопрофильных предприятий, обеспечение населения и производства необходимыми услугами и условиями.

Укрупнение субъектов Федерации. Это наиболее часто дискутируемый вопрос, существует много авторитетных сторонников и противников его положительного решения. Выше мы уже говорили, что Конституция Российской Федерации зафиксировала сложное, асимметричное, нелогичное административно-территориальное деление, базирующееся на национальной основе, увековечивающее учет национального фактора при решении экономических задач. Это устройство нельзя даже назвать наследием социалистического прошлого, поскольку в самом начале 90-х гг. многие административные образования поменяли свой статус – автономные республики делились, национальные области стали республиками, два города стали субъектами федерации и т.д. Нерациональность деления можно объяснить только одним – нежеланием Центра портить отношения с региональными элитами, платой за их поддержку.

Нам представляется вполне естественным сейчас, когда политическая ситуация стабилизировалась, а эконо-

мические задачи стали приоритетными, сделать административно-территориальное деление страны более восприимчивым к потребностям экономики, способным к осуществлению крупных макроэкономических проектов. Мы предлагаем создать на методологической и практической базе экономических районов (но с учетом новых реалий) 15–17 макрорегионов (назовем их условно федеральными землями), имеющих статус субъектов Российской Федерации. Федеральные округа при этом упраздняются. Регионы, объединившиеся в эти новые территориальные образования, сохраняют оперативно-хозяйственную самостоятельность, имеют исполнительные органы, но лишаются представительных. Представлять интересы население всей федеральной земли будет ее парламент, который в соответствии с действующим федеральным законом об организации представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации может быть двухпалатным. В верхней палате, по аналогии с Федеральным собранием Российской Федерации, будут работать представители (руководители) регионов, а нижняя будет формироваться путем выборов. На наш взгляд, такая организация представительной власти будет более эффективна, чем существующая, при которой в каждом субъекте Федерации создается свой представительный орган, численность депутатов и аппарата которого определяется только уставом этого субъекта Федерации. Деятельность такого органа сводится, как видно из предыдущего материала, к дублированию федеральных законов и к утверждению региональных бюджетов. Поскольку при объединении регионов все их бюджеты сольются в единый бюджет федеральной земли, полезность представительных органов упраздняемых субъектов Федерации будет исчерпана.

Полномочия и предметы ведения федеральных земель предлагается значительно увеличить, передав им часть общегосударственных. Проведенное выше иссле-

дование дает также основание рекомендовать передачу им почти всех вопросов, находящихся сейчас в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). За Центром сохранится выполнение ряда внутренних и всех внешних функций государства. При этом круг вопросов объединяемых регионов должен существенно сузиться. Они передаются федеральным землям и муниципальным районам (округам). За регионами остаются функции анализа, прогнозирования, координации и планирования согласованного социально-экономического развития муниципальных образований, входящих в регион. Тем самым обеспечивается:

- усиление роли Центра, который, освободившись от мелочного контроля и надзора, сосредоточит внимание на осуществлении правоустанавливающих функций, займется государственным регулированием (в полном смысле этого понятия) согласованного развития небольшого количества симметричных субъектов Федерации;

- реализация пожеланий большинства ученых-федералистов и политиков о максимальном сокращении числа предметов совместного ведения;

- усиление роли и увеличение возможностей земель для организации на своих территориях эффективных рынков ресурсов и готовых товаров на основе наиболее полного использования конкурентных преимуществ и межрегиональной кооперации;

- приведение в соответствие статуса и функций существующих в настоящее время субъектов Федерации.

Муниципальным районам (округам) передается часть функций нынешних регионов. Поэтому данные районы (округа) следует укрупнить, увеличив потенциал и возможности выполнять переданные им государственные функции.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Elazar Daniel J.* Federalism and the way to peace / Institute of intergovernmental Relations, Queen's University Kingston, Ontario, Canada, 1994.
2. *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / Пер. с англ. Ред. А.В. Оболонский. М.: Арена, 1993. 319 с.
3. *Аболин О.* Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы // Политические исследования. 1994. № 5.

Статья поступила в научную редакцию «Экономика» 22 апреля 2003 г.