

ТОТАЛИТАРИЗМ И ТОТАЛИТАРНОЕ СОЗНАНИЕ

12 выпуск

Томск - 2014

ОСМЫСЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В КОНТЕКСТЕ АМЕРИКАНСКОГО ОПЫТА

США - страна федерализма по духу, образу жизни, по американской Конституции (см. Приложение. Схема №1). В исторической ретроспективе большинство колоний в Северной Америке возглавляли губернаторы, назначаемые из Лондона, что вовсе не исключало самостоятельности местных легислатур (парламентов), которые унаследовали традиции английского самоуправления.

Основы современного американского федерализма разработали отцы-основатели США, которые закрепила Конституция 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].

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 острейших разногласий между федералистами (сторонниками сильного федерального центра) и антифедералистами, 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 лозунгом: "Берите суверенитета 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 различие 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 политики, 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 приживаются в российской действительности. Это происходит в первую очередь из - за несовершенства законодательства в нашей стране и тех противоречий, которые были заложены в Федеративном договоре 1992 г. и содержаться в Конституции 1993 г.[5]. Полномочия федерального центра в России существенно превосходят 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 8 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 запутывают 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 гл. III российской Конституции противоречит этому: ряд субъектов РФ (в основном республики) приняли свои конституции, тогда как, области, например, руководствуются, как правило, Уставами. Республики в России по существу закончили процесс распределения предметов ведения с Центром; многие области только приступили к этому процессу. Международные связи республик в России значительно обширнее, чем тех же областей и краев. Экспорт Татарстана, Бурятии свыше 40 млн. дол.; импорт - около 30, 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 деволюции в России в том, что в этом процессе распределение полномочий и предметов ведения идет, как правило, сверху вниз, а не наоборот. Нам бы пригодился опыт ФРГ, Австрии, в которых конституции наделяют государственными функциями местные субъекты власти во многих сферах жизнедеятельности населения этих стран.

В этом смысле американская Конституция имеет свои особенности. В разделе X, ст.1 этой Конституции США указывается, что ни один из штатов не имеет права заключать договоры с иностранными государствами без согласия федеральных властей. Это, тем не менее, что, 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 др. 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 губернии 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 (См. Приложение. Схема 3). Пока 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.

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, от 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 тысячных годов [6]. Но для этого надо упорядочить систему сбора налогов в России, в частности, налога с собственности, причём абсолютно независимо от властей того или иного центра: 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.- // [Электронный ресурс]- режим доступа: <http://amerikos.com/usa/constitution-> (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. См. оценки этого выступления в публикациях отечественных авторов.- // [Электронный ресурс] - режим доступа: <http://geum.ru/next/refrt-19614.html>

4. См. Приложение. Схема №2. Международный научно-практический семинар "Федерализм в России. 29-31 января 1996 г.-Томск,1996.
5. Федеративный договор. Документы. Комментарии. - М.: Издательство "Республика", 1992; Конституция Российской Федерации.- М.: Издательство "Известия",1993.
6. Лавров А., Д. Сазерлэнд, Дж. Литвак. Реформа межбюджетных отношений в России: "федерализм, создающий рынок" / Вопросы экономики - 2001 г.№4. - //[Электронный ресурс]- режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/Ve/2001/2001-4lavrov/2001-4lavrov000.htm>

Схема № 1. Конституционная модель американского федерализма

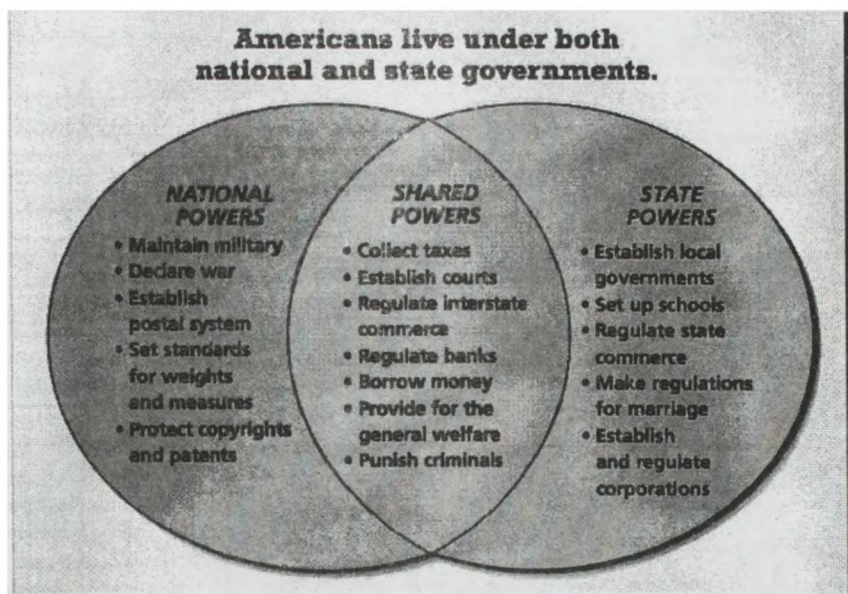


Схема № 2. Классические модели бюджетного федерализма

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. Неприятие «мандатов»;	4. «Финансируемые мандаты»;
5. Вероятность «банкротства»;	5. Помощь кризисным регионам;
6. Свобода заимствований;	6. Ограничения заимствований;

Схема № 3. Бюджетный федерализм в Российской Федерации.

