

# ВЕСТНИК

П О В О Л Ж С К О Й  
А К А Д Е М И И  
Г О С У Д А Р С Т В Е Н Н О Й  
С Л У Ж Б Ы

---

*Научный журнал*

---

№ 3  
2002

Саратов

*Научный журнал*

---

**ВЫПУСК ПОСВЯЩЕН  
ЛЕТНЕЙ АКАДЕМИИ-2002  
МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕНЕДЖМЕНТА**

**Учредитель  
Поволжская академия государственной службы  
имени П.А. Столыпина**

Главный редактор – профессор **С.Ю. Наумов**  
Зам. главного редактора – профессор **Г.Н. Комкова**  
Ответственный секретарь – профессор **Б.И. Шумратов**

**Редакционный совет:**

**С.Ю. Наумов** (председатель), **Д.Ф. Аяцков** (Саратовская область),  
**К.А. Титов** (Самарская область), **В.К. Бочкарев** (Пензенская область),  
**О.И. Бетин** (Тамбовская область).

**Редакционная коллегия:**

**С.И. Барзилов**, д-р социол. наук; **В.Н. Гасилин**, д-р филос. наук;  
**В.В. Герасимова**, д-р экон. наук; **Г.М. Иванов**, канд. физ.-мат. наук;  
**Э.Г. Липатов**, канд. юрид. наук; **О.И. Марченко**, канд. экон. наук;  
**С.Б. Пустовалов**, канд. пед. наук; **Е.В. Масленникова**, канд. социол. наук;  
**О.Н. Фомин**, д-р полит. наук; **В.Е. Черкасов**, д-р экон. наук;  
**А.Ю. Шеховцев**, д-р филос. наук.

© Поволжская академия  
государственной службы, 2002

---

**№ 3**  
**2002**

**B U L L E T I N**  
**OF THE VOLGA REGION ACADEMY**  
**FOR CIVIL SERVICE**

---

*Science magazine*

---

**THE ISSUE IS DEVOTED**  
**TO THE SUMMER ACADEMY 2002**  
**OF THE INTERNATIONAL FORUM**  
**OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT**

---

**Founder:**

***Volga Region Academy for Civil Service***  
***named after P.A. Stolypin***

Editor-in-chief: Professor **S.Yu. Naumov**  
Deputy editor-in-chief: Professor **G.N. Komkova**  
Executive secretary: Professor **B.I. Shumratov**

**Editorial council:**

**S.Yu. Naumov** (Chairman), **D.F. Ayatskov** (Saratov Region),  
**K.A. Titov** (Samara Region), **V.K. Bochkarev** (Penza Region),  
**O.I. Betin** (Tambov Region).

**Editorial board:**

**S.I. Barzilov**, Doctor of Sociological Sciences; **V.N. Gasilin**, Doctor of Philosophic Sciences; **V.V. Guerassimova**, Doctor of Economic Sciences; **G.M. Ivanov**, Candidate of science (Physics and Mathematics); **E.G. Lipatov**, Candidate of science (Jurisprudence); **O.I. Marchenko**, Candidate of science (Economy); **S.B. Pustovalov**, Candidate of science (Pedagogy); **E.V. Maslennikova**, Candidate of science (Sociology); **O.N. Fomin**, Doctor of Political Sciences; **V.E. Cherkasov**, Doctor of Economic Sciences; **A.Yu. Shekhovtsev**, Doctor of Philosophic Sciences.

© Volga Region Academy  
for Civil Service. 2002

---

**ПРИСВОЕНИЕ ИМЕНИ  
ПЕТРА АРКАДЬЕВИЧА СТОЛЫПИНА  
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

---

*В соответствии с приказом  
Президента-ректора  
Российской академии  
государственной службы  
при Президенте  
Российской Федерации  
от 2 апреля 2002 года № 291  
решением Ученого совета  
Российской академии  
государственной службы  
от 20 февраля 2002 года  
Поволжской академии  
государственной службы  
присвоено имя  
выдающегося государственного  
деятеля, Председателя  
Совета Министров России  
(1906-1911)  
**Петра Аркадьевича  
Столыпина.***

---

**ВЫСТУПЛЕНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В.В. ПУТИНА  
30 мая 2002 года, г. Москва\***

---

Мы собрались, чтобы обсудить ход работы в рамках Комиссии по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между уровнями власти Российской Федерации. Вы являетесь членами этой Комиссии и знаете, что работать приходилось в достаточно жестких временных рамках. Мы договорились, что к 1 июля, то есть послезавтра, хотя бы промежуточные результаты будут представлены.

Кроме того, сегодня важно определиться с действиями в этой сфере в будущем. И в первую очередь обсудить, каким образом эффективнее реализовать идеи и наработки Комиссии. В конечном итоге они должны быть воплощены в конкретные государственные решения и законодательные инициативы.

Восстановление единого правового пространства России – важнейшая государственная задача. И ее первый этап – а именно приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным – можно сказать, подходит к завершению. Во всяком случае, работа идет достаточно эффективно. Сделать следующий шаг – разработать стратегию четкого разделения полномочий – и за счет этого существенно повысить эффективность всей властной вертикали было поручено вашей Комиссии, и я очень рассчитываю на положительный результат этой работы.

Задачи у Комиссии действительно уникальны – и по масштабу, и

---

\* Встреча с членами Комиссии по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (<http://president.kremlin.ru/text/appears/23002/05/10744.shtml>).



по значимости, и по последствиям. Насколько мне известно, вами уже рассмотрено 215 законодательных актов и по 135 из них предполагается внести какие-то изменения, в ряде случаев существенные изменения. От определения границ ответственности и объема ресурсов, которыми должны располагать уровни власти, зависит и политическая, и экономическая ситуация в стране. Без всякого преувеличения. И четко разграничить полномочия, разобраться с вопросами совместного ведения надо по возможности оперативно. Прежде всего – чтобы власть могла достойно и результативно выполнять свои публичные функции, свои обязательства перед народом.

Результаты вашей работы сегодня ждут все уровни власти. Больше того, вы наверняка знаете, что руководители субъектов Федерации, после того как активно включились в работу по приведению своего законодательства в соответствующую гармонию с федеральным, сами были инициаторами работы Комиссии именно в таком составе. В этом заинтересован и федеральный центр, и регионы, и муниципалитеты. Но самое главное, конечно, в этом заинтересованы граждане страны. Вы, как никто другой, прекрасно понимаете, в каком состоянии оказались многие сферы, которые для рядового гражданина являются важнейшими и самыми существенными. В муниципалитете остались либо были переданы школы, значительная часть медицины, все ЖКХ оказалось в муниципалитете. А ведь никто как следует не подумал и не вспомнил, что в прежней плановой системе все это финансировалось фактически централизованно. Выбивались соответствующие фонды, и сверху донизу, от Министерства финансов до всяких плановых комиссий, все это распределялось. Все эти важнейшие для рядового гражданина сферы оказались подвешенными на налоговую систему. И никто как следует не подсчитал, хватает ли налоговой базы для того, чтобы содержать ЖКХ, школы в нужном виде, чтобы выплачивать достойную зарплату учителям и муниципальному здравоохранению.

Именно в разграничении полномочий – ключ к разрешению застарелой и сложной проблемы межбюджетных отношений, к разделению ответственности за социальные вопросы и повышению деловой активности в регионах. Нужно либо снимать какие-то задачи, либо финансировать их.

Этих решений сегодня очень ждут органы местного самоуправления, которые из-за правовой неопределенности испытывают хронический дефицит ресурсов для исполнения своих функций.



В Комиссии представлены интересы всех уровней власти. Насколько мне известно, постоянно работает в Комиссии 31 человек. Это и представители Правительства Российской Федерации, регионов, муниципальных образований, Государственной Думы, Совета Федерации и научной общественности. Ваша работа затрагивает системообразующую и очень чувствительную для государства сферу, где надо постоянно согласовывать интересы, искать компромисс и, конечно, уметь слушать и слышать друг друга.

Должен без преувеличения сказать, что сутью вашей работы является государственное строительство в Российской Федерации в самом прямом смысле этого слова. Речь идет не о создании или закреплении односторонних, дополнительных преимуществ для Центра, регионов или муниципальных образований. Речь – о балансе интересов, и прежде всего интересов людей. Речь об обеспечении правового и фактического равенства граждан на всей территории России. В конечном счете – о тех стандартах, которые мы просто обязаны гарантировать для социального благополучия народа и экономического подъема страны.

В этой связи просил бы вас поподробнее рассказать о промежуточных итогах работы Комиссии. Рассказать о возникших в ходе работы проблемах. Надеюсь, что мы обменяемся мнениями по тем вопросам конфликтного характера, которые вы считаете необходимым обсудить.

---

# ПОЛНОМОЧИЯ, ФУНКЦИИ И ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ В СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ\*

---

## СТРАТЕГИЧЕСКИЙ СМЫСЛ И ХАРАКТЕР РАБОТ ПО РАЗГРАНИЧЕНИЮ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ

Стратегический смысл и характер работ по разграничению предметов ведения и полномочий заключается в том, что их результатом является создание условий для перехода к новому типу функциональных отношений внутри государства и взаимовызывание программ важнейших реформ конкретных областей социальной сферы и экономики.

*Задача разграничения полномочий*, формулируемая на административно-правовом языке, по содержанию своему подобна задаче *реструктурирования* производственных функций, формулируемой на управленческом языке. И как реструктурирование осуществляется с целью интенсификации и оптимизации бизнес-процессов, так *в целях развития* и совершенствования управления должна была бы решаться и задача разграничения полномочий.

В обоих случаях сутью процесса является *переорганизация функций* и соответствующие изменения оргструктуры, влекущие перераспределение полномочий подразделений («органов»), исполняющих те или иные функции. Причем, как и для предприятия, *не функции изобретаются под так или иначе распределенные полномочия, а, наоборот, полномочия распределяются и перераспределяются в соответствии с наиболее рациональным в данной ситуации распределением функций*. Разница же состоит в том, что для государства рамка сборки задается не понятиями «предприятие», «корпорация» и т.п., а моделями типа «бюджетного федерализма» или «функционального федерализма».

Авторы Доклада полагают, что стратегически значимое изменение

---

\* Извлечение из Доклада Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа (Н. Новгород; М., 2002. С. 17–23).



организационно-деятельностных функциональных схем государственного управления возможно только при задании следующего типа (этапа) развития федерализма, федеративных отношений.

Необходимо раз и навсегда оставить иллюзии о возможности справедливого распределения ресурсов внутри государства. Самый глубокий и обстоятельный *функциональный анализ полномочий* и прояснение *отношения полномочий к нормативной модели их ресурсного обеспечения* (минимальные бюджеты, социальные стандарты, социально-технические нормативы) не приблизят нас сами по себе к справедливости распределения. ***Нужен новый тип функциональных отношений внутри государства, означающий переход от ресурсно-распределительного их типа к принципам субсидиарности в отношениях «разноуровневых» властей через реализацию правовой политики государства. В обеспечении условий такого перехода – стратегический смысл и характер работ по разграничению предметов ведения и полномочий.***

И если ресурсно-распределительный тип отношений ведет к тому, что государственная власть и местное самоуправление ответственны перед обществом лишь в меру своей «бюджетной обеспеченности», то новый тип отношений означает в том числе и *конкретную субсидиарную ответственность* власти «более высокого уровня» за деятельность всех органов власти и местного самоуправления, находящихся на подведомственной ей территории. По сути дела, речь идет о *правовой политике государства в области федеративной и государственно-административной реформы*.

Уже сама по себе выработка подобной правовой политики является стратегической задачей. Однако, помимо двух упомянутых выше важнейших реформ в области государственного строительства (федеративной и государственно-административной), в стране в настоящее время запущен целый ряд программ масштабных преобразований в различных сферах жизни: судебная реформа, программа реформирования отношений собственности, программа развития бюджетного федерализма, военная реформа, реформа энергетики, земельных отношений, целый ряд реформ конкретных областей социальной сферы и экономики (социального обеспечения, жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения и т.д.).

Практически каждая из этих программ в качестве условия и инструмента своей реализации предполагает то или иное разграничение предметов ведения, полномочий и функций ветвей и уровней власти – и в свою очередь испытывает воздействие перераспреде-



ния предметов ведения, полномочий и функций, возникающего в ходе осуществления других программ, что в принципе может приводить и к «конфликту программ». Если же принять во внимание, что большинство этих программ не связаны между собой не только концептуальной общностью, но даже организационной координацией разработчиков, то становится очевидно, что, как уже указывалось, **проблема разграничения предметов ведения, полномочий и функций выступает в роли звена, через которое de facto происходит стратегическое взаимоувязывание вышеупомянутых программ преобразований.**

## ДИНАМИЧЕСКИЙ ХАРАКТЕР РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

Распределение предметов ведения, полномочий и функций является динамическим и зависит от структурных изменений во внутригосударственных отношениях и «больших» циклов конъюнктуры странового и мирового хозяйства.

Сообразуясь со стратегическими задачами реформирования, направленного на повышение эффективности государства, вопрос о том, какое место занимают полномочия в системе государственных институтов, ставится в Докладе через анализ процесса *введения новых полномочий и выведения за границы деятельности устаревших полномочий*, не отражающих реалии деятельности.

Соотносясь с концепцией государства, можно сказать, что мы отходим от сложившейся в советский период идеи «монументального» государственного строительства с распределением предметов ведения, полномочий и функций «на века», ставшей своего рода государственно-правовым эквивалентом плановой экономики. Можно сформулировать эту мысль более жестко: *отбрасывается сам тезис о «государственном строительстве»*. Соответственно, аналогом «перехода от плановой экономики к рыночной (саморегулируемой)» является принятие подхода, при котором **распределение предметов ведения, полномочий и функций мыслится как динамическое распределение, которое происходит в зависимости от структурных изменений во внутригосударственных отношениях и «больших» циклов конъюнктуры странового и мирового хозяйства.**

При этом институты власти понимаются как структуры, которые самоорганизуются, подстраиваясь под возникающие задачи, адаптируются к вызовам времени, к значимым процессам, которые протекают



в стране и в мире, т.е. государство стремится постоянно улавливать «*действительное положение дел*».

Легитимность отдельных институтов власти и государства в целом вытекает из равновесия интересов их субъектов, и разграничение полномочий должно гибко отражать меняющийся баланс сил.

При этом авторы Доклада исходят из *неприемлемости ресурсно-распределительного подхода*, в котором полномочия рассматриваются с точки зрения распределения ресурсов, а не функций. Появление новых полномочий связывается в Докладе не только (и не столько) с ресурсами, но и с новыми *функциями деятельности*, возникающими из необходимости преодоления образующих системных кризисов, а также из задач развития.

Что же касается распределения ресурсов, то оно должно, во-первых, отвечать этим задачам эффективного преодоления кризисов и обеспечения развития, во-вторых, быть гибким и в достаточной степени саморегулируемым и, в-третьих, соответствовать распределению предметов ведения, полномочий и функций (а не наоборот, когда в «хорошем» случае функции и полномочия выделяются под имеющиеся ресурсы, а в плохом – функции, под которые нет ресурсов, «спихиваются» другому уровню власти, полномочия которого оказываются чисто номинальными, а ответственность отсутствует).

### **ТРОЙСТВЕННОСТЬ ПРИРОДЫ ПОЛНОМОЧИЯ**

В работе по разграничению полномочий необходимо исходить из тройственности их природы: эта природа является одновременно функционально-деятельностной, ресурсной и правовой: функционально-деятельностное содержание и ресурсное наполнение полномочий должны быть облечены в правовую форму.

Деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по осуществлению своих полномочий не только обладает функциональным содержанием и ресурсным обеспечением (что достаточно очевидно), но – что не столь очевидно и далеко не всегда учитывается – она облечена в *правовую форму*. При этом правовая форма институтов власти обладает и своим собственным «идеальным» содержанием («верховенство права»), что задает свои требования и накладывает ограничения на деятельность власти, распределение предметов ведения, полномочий и функций между ее ветвями, уровнями и органами, а также распоряжение ресурсами.

Это – принципиальный момент властно-управленческой практики, которому практически не уделялось внимания вплоть до принятия



Конституции РФ 1993 года и раскрытия ее правового потенциала: закрепление полномочия за конкретным уровнем власти и управления должно соответствовать природе этого уровня (например, передача прав управления федеральной собственностью органам государственной власти субъектов Федерации или передача полномочий реформы жилищно-коммунального хозяйства федеральным органам – абсолютно неэффективные акты).

Сказанное выше означает, что **необходимо исходить из трояственности природы полномочия: эта природа является одновременно функционально-деятельностной, ресурсной и правовой: функционально-деятельностное содержание и ресурсное наполнение полномочий должны быть облечены в правовую форму**. Поэтому рассмотрение проблематики введения новых полномочий опирается на *понимание их правовой природы*: вопрос о том, кому принадлежит то или иное полномочие (а стало быть, и функция, и ресурсы), должен решаться именно исходя из прояснения того, *кому оно принадлежит «по праву»*. Право не должно приноситься в ущерб интересам целесообразности – политической, экономической или какой-то иной. В спорах о разграничении полномочий значимы не только интересы сторон, но и *правовые основания*. Прерогатива «последнего слова» в подобном споре принадлежит суду. Поэтому именно *административные суды* должны обладать своего рода «эталонным» правопониманием, разрешая споры о полномочиях с учетом элементов естественного права, т.е. признания естественной принадлежности полномочия (home rule) тому или иному органу власти или управления, а также используя принцип субсидиарности. Данный подход позволяет, в частности, прояснить весьма болезненный для многих регионов вопрос о том, где кончаются полномочия исполнительной власти субъекта Федерации и начинаются полномочия местного самоуправления.

В Докладе прояснение этого спорного вопроса об «исконных правах муниципалитетов» проводится на примере проблемы поддержания инфраструктур жизнеобеспечения путем рассмотрения источника ответственности властей разных уровней за отключение тепла и электричества. Причем проблема вменения власти ответственности за доведение до подобных ситуаций рассматривается в рамках более общего разграничения обязанностей между публичным (государственным и муниципальным) и частным секторами.



## МНОГОМЕРНОСТЬ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

Каждая из трех составляющих природы полномочия имеет свою особую логику. Эти логики не стыкуются друг с другом. В то же время каждая из них требует вполне определенных принципов разграничения полномочий. Тройственность природы полномочий порождает многомерный характер проблемы их разграничения.

Из тройственности природы полномочия вытекает многомерный характер проблемы разграничения полномочий. Суть этой многомерности состоит в том, что **каждая из трех составляющих природы полномочия (функционально-деятельностная, ресурсная и правовая) имеет свою особую логику, требующую вполне определенных принципов разграничения полномочий**. Трудность заключается в том, что эти логики (и, стало быть, принципы разграничения полномочий) не стыкуются друг с другом.

Так, функциональная сторона природы полномочия подразумевает *системную логику* кооперации и координации деятельности (или, шире, – практики), которая применительно к власти воплощается в требование системного упорядочения закрепления функций за определенными органами власти. И от разграничения полномочий требуется такое приписывание функций к органам, чтобы обеспечивалось воспроизводство как предмета ведения (управляемой системы), так и самой власти (управляющей системы). Суды образуют судебную систему, органы исполнительной власти – «единую систему органов» применительно к предметам федерального и совместного ведения, законодательные органы – по принципу, не по жизни конечно, – действуют так, чтобы породить единую или хотя бы связную «национальную правовую систему».

Ресурсная сторона природы полномочия подразумевает *хозяйственно-экономическую логику «игр обмена»*, циклов *экономической конъюнктуры* и т.д., в которой существуют и воспроизводятся ресурсы.

Правовая сторона природы полномочия подразумевает логику *«сдержек и противовесов»*, *взаимного «взвешивания»* (весы Фемиды) и *балансирования*, в рамках которой живут полномочия как права. Предельный случай – конституционный принцип разделения властей, однако в каждой ветви или институциональном компоненте власти наблюдаются сходные эффекты – даже если подразумевается «вертикаль»: аппарат администрации пытается «сбалан-



сировать» полпредов, аппарат правительства – министров, вице-премьеры – друг друга и т.д.

В подведомственной тому или иному уровню или органу власти сфере общественных отношений, именуемой в нашем контексте «предметом ведения», все три логики присутствуют в противоречивом многообразии, которое не может быть снято никакой единой (непротиворечивой) системой рациональных принципов. Конечно, в теории можно представить дело так, будто бы правилами из разных логик просто регулируются относительно независимые вопросы, что позволяет обойти противоречивость этих правил. Так, теория либерального государства вопрос об управлении ресурсами (и вообще вмешательстве государства в экономическую жизнь) выносит за скобки (объявляя государство «ночным сторожем»), а действие двух оставшихся логик упорядочивает внешнеиерархически: *между* ветвями власти – «сдерживание» и «противовешивание», *внутри* каждой отдельно взятой ветви – системность.

Однако жизнь такого теоретического насилия не терпит, и у современных либералов возникают большие проблемы с обоснованием «нейтральности» государства. В России же, с ее проблемами северного завоза, отопительного сезона и т.п., такие модели вообще неприменимы. Чистый разум уступает место практическому, т.е. разумной воле. Поэтому концепт «полномочия» выступает способом практически-деятельного (а не теоретического) конфигурирования трех разных логик в рамке «компетенции» как отношения властвующего к отведенной ему области жизни – «предмету ведения».

Поскольку предметы ведения неким образом соорганизованы (или должны быть соорганизованы), властвующие со своими полномочиями также соорганизуются в систему власти, удерживающую предметы ведения в состоянии «собранности». Эта *соорганизация власти, порождающая собранность предметов ведения, и есть государство*. Системность/структурность есть его функционально-деятельностная проекция, институциональность – правовая, проектность/программность – экономико-хозяйственная (через связку ресурс – проект).

***Если мы хотим реформировать государство, то «точки воздействия» на него следует искать среди локальных предметов и проблемных ситуаций, затрагивающих все три логики, соответствующие разным аспектам природы полномочий государственной власти.*** При этом выяснится, что многие актуальные ныне вопросы просто неверно поставлены. Например, известная



проблема соответствия полномочий и ресурсов обусловлена нестыковкой двух логик («правовой» и «ресурсной») – однако она может быть разрешена только при включении в исходную постановку вопроса о функциях (третья логика), их «объективном вменении» органам власти и субсидиарной ответственности за их исполнение. И тогда выяснится, что какие-то полномочия добавятся, какие-то – отпадут вовсе, что в одних случаях вышестоящему уровню власти проще поделиться ресурсами (так как нет резона брать на себя «лишние» функции), а в других – придется принять на себя функцию, которая ни за кем не закреплена, – получив под это ресурсы, но и обременив себя дополнительной ответственностью. При этом выявится определенная категория ситуаций, в которых «вышестоящий» уровень власти будет обязан – в силу субсидиарной ответственности – в интересах общего блага «взять огонь на себя», осуществив вмешательство в деятельность «нижестоящего»: отобрав у последнего полномочия, но и приобретя дополнительные обязательства.

---

**ЛЕТНЯЯ АКАДЕМИЯ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
И МЕНЕДЖМЕНТА**

**«ПОЛИТИКА И ПРАКТИКА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ  
МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ  
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
ПРОБЛЕМЫ, ОПЫТ, ПЕРСПЕКТИВЫ»**

**12–14 сентября 2002 года, г. Саратов**

---

*УВАЖАЕМЫЕ УЧАСТНИКИ ЛЕТНЕЙ АКАДЕМИИ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕНЕДЖМЕНТА!*

*Позвольте приветствовать вас в России, в Приволжском федеральном округе, в одном из культурных центров на Волге – Саратове.*

*Ежегодные встречи участников Форума стали важным событием в жизни вузов разных стран, занимающихся подготовкой государственных и муниципальных служащих. Они позволяют вынести на обсуждение и во многом согласовать приоритеты развития управления, ознакомить научную общественность с новыми подходами к решению актуальных проблем государственного управления и менеджмента. Нынешнее собрание имеет для каждого из нас важное значение, так как предоставляет возможность широкого общения, новых полезных знакомств.*

*Данное мероприятие проходит на непростом для России этапе. Проведение экономических реформ, переход от унитарной к федеративной модели российской государственности, развитие местного самоуправления в корне изменили основы функционирования бюджетной системы и отношения между органами государственной власти различного уровня и муниципальными органами власти.*

*В Приволжском федеральном округе рассмотрению этих*



*проблем уделяется постоянное внимание: интенсивная работа по этой тематике ведется в Центре стратегических исследований, проводятся различные семинары и конференции на разных уровнях.*

*Важной структурой, разрабатывающей приоритетные направления во взаимоотношениях Центра и регионов, органов местного самоуправления, механизмов взаимодействия властных структур и гражданского общества, является Поволжская академия государственной службы, которая сегодня принимает гостей для совместного поиска ответов на сложные вопросы развития федерализма.*

*Уверен, что настоящая Летняя академия выработает новые направления в понимании процессов федерализма, взаимоотношений Центра и территорий.*

*Хотелось бы обратить внимание на некоторые важные аспекты поднимаемой проблемы. В мире сложилась новая социокультурная и геоэкономическая ситуация. Этим изменившимся условиям должен соответствовать процесс создания новой государственности в России. Однако нет смысла строить государство России XXI века по образцу века XIX. Возникли процессы, которых раньше в России не было, и в связи с этим множество вопросов, требующих решения. Как государству жить в условиях, когда административные границы не в состоянии останавливать информационные потоки? Как меняется роль государства во взаимоотношениях с обществом? Как перераспределяются его функции и полномочия в нынешней ситуации?*

*Нам представляется, что строительство новой государственности следует начинать с перераспределения функций и полномочий. Государство не в силах нести на себе весь груз проблем общества – часть его могут принять на себя предпринимательские структуры и гражданское общество.*

*Распределение полномочий внутри государства не должно быть чем-то застывшим. Это динамичный процесс. Фактором влияния здесь может быть экономика, ее циклический характер. Разграничение полномочий между федеральным центром и регионами не остается одинаково-*



вым, когда страна находится на стадии спада или на стадии подъема.

Европейский опыт учит, что в момент спада больше полномочий следует передавать на муниципальный уровень, ближе к человеку, который в состоянии быстрее реагировать на сложную ситуацию. И, наоборот, в период подъема больше средств концентрируется в центре, чтобы сформировать некий резерв и потратить его не на социальные нужды, а на такие вложения в инфраструктуру, которые на следующем шаге обеспечат выход из кризиса.

Проблему эту не решить, переложив часть полномочий государства на плечи других субъектов. Смысл ее в том, чтобы найти и поддержать тех, кто готов взять на себя решение ряда задач и может справиться с ними лучше, чем государство.

Однако, прежде чем разграничивать полномочия между государственными институтами, следует осуществить их разделение между обществом и государством.

Особое значение в настоящее время приобретает поиск новых форм регулирования финансовой и социальной политики субъектов Российской Федерации федеральным правительством. Кроме того, нуждаются в совершенствовании взаимоотношения между органами власти субъектов Федерации и муниципалитетами в плане четкого разграничения объемов полномочий в различных сферах деятельности.

Уверен, что здесь, на Летней академии, изучение опыта разных государств по решению данных проблем будет способствовать выработке наиболее оптимальных механизмов в области управления как в России, так и в других государствах мирового сообщества.

От всей души желаю участникам Академии плодотворной работы.

**Р.Ш. Халиков,**  
Главный федеральный инспектор  
по Саратовской области  
Аппарата полномочного  
представителя Президента РФ  
в Приволжском федеральном округе

---

# КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ, ПОЛНОМОЧИЙ И ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОМ ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

---

## РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В.П. Чичканов*

**П**резидент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию 2002 года подчеркивал: «Нашей ключевой задачей остается работа по разграничению сфер ведения между федеральным, региональным и местным уровнями власти...». Очевидно, что от правильного, оптимального сочетания властных полномочий государственных и местных органов власти зависит эффективность государственной политики.

## DELIMITATION OF AUTHORITY BETWEEN GOVERNMENT LEVELS OF RUSSIAN FEDERATION

*Valery Chichkanov*

*The author raises the problem of contemporary reforming of power relations in the Russian Federation. The most important exponent of power efficiency is the quality of man's life.*

*The formation of the system of state power, meeting the principles of modern federalism takes a special place among today's problems of Russia.*

*Working out of management principles filling of competencies and authorities by means of legal, functional and resource content, referring them to different levels of power and elimination of out of date competencies and authorities. The most important problem for power is the creation of institutions of responsibility for nonfulfilment of the authorities.*



Критериями эффективности государственной политики являются: объем внутреннего валового продукта, уровень инфляции, устойчивость национальной валюты. Представляется, что одним из наиболее важных показателей становится качество жизни человека и ее продолжительность. Парадоксальна ситуация, когда в стране высокий темп роста внутреннего валового продукта, устойчивая валюта, низкая инфляция, а смертность очень высокая. Зачем тогда нужны эти реформы, поиски оптимального разделения полномочий между уровнями власти? Необходимо выработать критерии, которые оказывают существенное влияние на решение указанных проблем. В странах – участницах Форума существует единое мнение по этому поводу. Критерии, выработанные Всемирным Банком, связаны прежде всего с качеством жизни человека.

Опыт развития властных отношений в России позволяет констатировать, что в ходе политического реформирования страны был нарушен главный принцип федерализма, а именно: равенство прав и ответственности всех субъектов Федерации в пределах предметов их ведения. Это породило множество проблем в отношениях между федеральным центром и субъектами Федерации:

1. Социальная политика Центра мало учитывает региональную специфику, которая в нашей стране настолько уникальна, что нуждается в обязательном исследовании и анализе особенностей каждого региона.

2. В налоговой сфере присутствует явное доминирование вертикальных отношений, выражающееся в преобладании федеральных налогов в доходах бюджетов всех уровней.

3. Действующая модель трансфертов не отвечает требованиям эффективного развития экономики страны в целом. Используемая методика расчета трансфертов из федерального фонда поддержки субъектов Федерации в полной мере не учитывает интересы федерального округа, порождает скрытый переговорный процесс по поводу исходных данных для расчета.

4. В ряде субъектов Федерации с выраженным доминированием одного или нескольких городов – мощных финансовых центров, с территорий которых за счет налоговых поступлений в значительной мере формируется бюджет субъектов Федерации, возникает противостояние местных (городских) администраций и руководства субъектов Федерации. В России это очень распространенная болезнь, проявляющаяся в открытом или в скрытом виде.

5. Ситуация в сфере развития отношений публичной собствен-



сти характеризуется лишь формальным разделением имущества между федеральным центром, субъектами Федерации и местным самоуправлением. Как правило, в собственность муниципальных образований поступают объекты ЖКХ, школы, больницы. Специфика этих объектов состоит в том, что все они являются «доходопоглощающими», а не «доходообразующими».

6. С учетом особенностей отдельных природных благ, их экономической роли, значимости для долговременной ресурсной обеспеченности России, ее национальной безопасности, а также факторов экологического характера необходимо определить более конкретно, где в этой сфере хозяйствования целесообразнее сохранить институт федеральной государственной собственности, где место федерального округа, а где можно передать природные ресурсы и основные средства неразрывно связанных с ними отраслей в собственность субъектов Федерации, либо пойти на те или иные формы разгосударствления природопользования вплоть до приватизации части самих природных благ. Следует отметить, что это очень дискуссионный вопрос. Мы изучали опыт зарубежных стран, и пришли к выводу, что здесь нет единого знаменателя: каждая страна исходит из своей специфики, из экономической и ресурсной ситуации и принимает то или иное решение.

7. Во многих субъектах Федерации происходит разрушение инвестиционного комплекса, что делает будущее реформ, перспективу подъема производства проблематичными. Сегодня ни один субъект Федерации не сохранил объем капитальных вложений на дореформенном уровне. Не оправдался расчет и на повсеместное расширение участия в региональном инвестиционном процессе собственных средств предприятий и организаций. Оценка состояния инвестиционной активности позволяет сделать вывод, что спад инвестиций достиг своего предела, за которым может последовать разрушение производственного потенциала. Для нашей страны это одна из важных, ключевых проблем. На протяжении нескольких последних лет в Россию активно приглашаются иностранные инвесторы, чтобы исправить эту ситуацию и общими усилиями решить подобные проблемы.

8. Не соответствует современным требованиям ситуация в сфере государственного строительства и права. Отсутствие единой концепции, отвечающей потребностям государственного, правового и национального строительства, дисбаланс в разграничении полномочий и компетенций между и внутри органов власти всех уровней привели к перманентной конфликтной ситуации внутри властной верти-



кали. Отдельными федеральными законами, Указами Президента России и постановлениями Правительства Российской Федерации, двусторонними договорами и соглашениями, нормативными актами субъектов Федерации и местного самоуправления постепенно «размывалось» конституционное поле Российского государства. Направлять этот процесс в конституционное русло становилось все сложнее. За последние два года для решения этой проблемы было сделано много положительного, особенно в связи с созданием федеральных округов.

9. Среди сегодняшних российских проблем особое место занимает формирование системы государственной власти, отвечающей принципам современного федерализма. В течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания вопросам местного самоуправления. В конечном итоге это сказалось на уровне жизни населения в российских городах и селах. Одной из причин сложившейся ситуации является несовершенство законодательной базы местного самоуправления. Федеральный закон о местном самоуправлении и соответствующие акты субъектов Федерации в малой степени согласованы как с реальным состоянием местного самоуправления, так и друг с другом. Повсеместно отмечается нечеткость и неопределенность в разграничении полномочий органов местного самоуправления с региональными органами власти. Порой неясно, за что именно должны отвечать государственные органы, а за что органы местного самоуправления.

В этой связи целесообразно, на наш взгляд, законодательно уточнить само понятие и перечень вопросов «местного значения». Следует отметить, что часть из них пересекается с задачами, которые выполняются федеральными и региональными органами государственной власти. Другие – требуют колоссальной материальной поддержки и могут быть успешно реализованы только при содействии субъектов, а иногда и при прямой поддержке Федерации. Кроме того, серьезной проблемой местного самоуправления остается недостаточность его собственной доходной базы. Но именно с местных органов власти население спрашивает и за неисполнение федеральных законов, и за работу ЖКХ, и за все, что непосредственно связано с жизнью человека. Все эти вопросы должны быть отражены в новой редакции Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления», а также в региональном законодательстве.

Наконец, очень важно, чтобы у местного самоуправления была возможность создавать собственные источники формирования бюджета за счет развития малого бизнеса, эффективного использования



земель, иной недвижимости. При этом государственная власть – учитывая расходные полномочия муниципалитетов – могла бы обеспечить им долгосрочные нормативы отчислений от регулирующих налогов. Без дееспособного местного самоуправления эффективное устройство власти в целом невозможно. Кроме того, именно на местном уровне есть огромный ресурс общественного контроля за властью.

10. Приоритетной задачей повышения эффективности государства является выработка принципов управления, наполнения правовым, функциональным и ресурсным содержанием предметов ведения и полномочий, отнесения их к тому или иному уровню власти, а также ликвидации отживших предметов ведения и полномочий.

11. Важнейшей проблемой является создание институтов ответственности за неисполнение полномочий, таких, как, например, административные суды, процедуры банкротства муниципальных образований, различные механизмы федерального контроля и вмешательства в деятельность органов власти всех уровней.

Президентом Российской Федерации В.В. Путиным создана Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Комиссией, возглавляемой заместителем руководителя Администрации Президента Российской Федерации Д. Козаком, разработана концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Данный проект является рабочим и нуждается в серьезной доработке.

В восприятии гражданина любой страны вся система власти преломляется через личность Президента и исполнительную власть. Именно с этими институтами человек сталкивается чаще всего. Проблемы власти самым непосредственным образом сказываются на жизни людей. Исполнительная власть в этом смысле одновременно должна быть и субъектом, и объектом реформирования государственных институтов.

Представляются интересными данные опросов социологического центра (было опрошено около 1500 человек практически по всей России). Перед респондентами был поставлен вопрос, какие перекосы существуют в реальном распределении властных полномочий?

Во-первых, по общему мнению опрошиваемого чиновничества и населения, институт президентства выглядит как властная структура, стоящая над системой государственной власти. Представители



оппозиции даже утверждают, что президентская власть обособлена от остальной системы государственной власти. Президент страны действительно обладает широкими полномочиями, а подчиненные непосредственно ему структуры (Правительство, полномочные представители в федеральных округах) зачастую безвластны.

Во-вторых, корпус губернаторов, крупные бизнесмены и государственная бюрократия при недостаточно авторитетном федеральном правительстве представляют собой таких участников властных отношений, которые способны по своему усмотрению корректировать действия федерального центра. В этой ситуации федеральные органы государственного управления могут обладать только номинальным влиянием на общество, а реальная власть на территории страны сосредоточена у губернаторов, приватизирована крупным бизнесом, узурпирована чиновничеством и преступными группировками.

Мнение населения о полюсах сосредоточения власти в России таково: 72% населения страны считают, что власть сосредоточена в руках Президента; 64% – у крупных бизнесменов; 58% – у руководителей регионов; 53% – у федерального правительства; 52% – в руках чиновников государственного аппарата; 31% – у Государственной Думы.

Данные цифры дают информацию для формулирования выводов и принятия властных решений. Полезными для анализа могут быть рейтинговые оценки государственных институтов (оценка проводилась по пятибалльной шкале). По мнению респондентов, наиболее эффективные государственные институты – налоговая инспекция (3,3); арбитражный суд (3,2); налоговая полиция (3,17); Президент (3,1); местные администрации (3,0); местные чиновники (2,99); федеральные чиновники (2,93); список замыкает Государственная Дума (2,3 балла).

Результаты этих опросов, которые готовились по поручению Администрации Президента, доведены до сведения высших руководителей страны. Данные опросов позволяют установить совершенно четкие тенденции в тех или иных направлениях, касающихся исполнительной власти и разделения властей в России.

Ключевой политической задачей В.В. Путин на текущий момент определил реформу федеративных отношений. Для этого необходимо ответить на четыре основных вопроса.

Какой уровень власти и какие властные органы отвечают за осуществление тех или иных функций?

Какими ресурсами располагает каждый уровень публичной власти для выполнения возложенных на него функций?



Какую ответственность несут органы государственной власти, органы местного самоуправления перед гражданином, перед обществом, перед законом за выполнение или невыполнение своих функций, за использование переданных в их распоряжение ресурсов?

И, наконец, какая система властных органов на каждом уровне является носителем этих полномочий?

Перечень данных вопросов не случаен. Недостаточно разделить функции и полномочия, важно осуществить структурные, организационные преобразования, которые позволили бы действительно реализовать цели и задачи, стоящие перед властью.

В настоящее время коллективом специалистов РАГС с привлечением экспертов из Правительства, иных органов власти разработана новая структура Правительства Российской Федерации, которая позволит отладить механизм исполнительной власти. Предлагается перейти от сегодняшней семиуровневой к трехуровневой структуре органов исполнительной власти.

При разработке новой структуры активно изучался опыт Германии, Франции, Италии, Канады и ряда других стран. Была поставлена задача эффективного в организационном отношении осуществления разделения полномочий между федеральным уровнем, уровнем субъектов и местным самоуправлением.

Предлагаемая трехуровневая структура выглядит следующим образом:

- 1) Правительство Российской Федерации;
- 2) федеральные министерства;
- 3) федеральные службы, надзоры и агентства.

Ряд федеральных служб и агентств будет действовать непосредственно при Правительстве Российской Федерации.

Переход к трехуровневой системе органов федеральной власти и делегирование полномочий федеральных министерств службам, агентствам и надзорам невозможны без внедрения нового действенного механизма контроля и ответственности руководителей названных органов власти. Система министерств и ведомств должна быть понятной, постоянной и оптимальной с точки зрения задач управления.

Особо следует обратить внимание на потенциал института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Указ Президента об уточнении их полномочий является промежуточным и тактическим решением. Необходимо выявить логику и стратегию развития системы округов, которая должна найти свое отражение в Конституции России. Система организа-



ции полпредов должна быть прописана в законе Российской Федерации о Президенте. Также необходим закон о федеральных округах, в котором следует решить все наиболее принципиальные вопросы развития данной управленческой системы.

Это самым тесным образом связано с разделением полномочий между уровнями власти. Магистральной линией может стать усиление роли полпредов как центров управления территориальным, и, прежде всего, экономическим развитием. Полпреды Президента РФ в перспективе должны приобрести фактический статус федеральных управляющих на подведомственных территориях, стать своеобразными менеджерами Федерации. Не исключено, что в будущем в России может быть не 7, а 12 или 15 федеральных округов. Если в основу развития системы округов положить экономические принципы, то «нарезка» округов станет очень актуальной.

Отношения Федерации и ее субъектов обязаны строиться на основе закона. Государство не должно заканчиваться на уровне субъекта Федерации. Неестественный разрыв и искусственное разделение двух каналов власти народа (государственный и местного самоуправления) должны быть преодолены. Повседневные интересы и заботы жителей не могут быть поставлены вне интересов государства, провозгласившего себя социальным. Для России актуальной становится проблема восстановления единой системы власти народа.

Местная власть, безусловно, должна иметь свою собственную компетенцию, в которую никто не имеет права вмешиваться до тех пор, пока она осуществляется в соответствии с законом. Государство же обязано проводить постоянный федеральный мониторинг качества жизни на местах. Только в этом случае власть в Российской Федерации будет выполнять свое прямое предназначение.



## РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОМ ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

С.Ю. Наумов

**А**ктуальность для России проблемы разграничения полномочий между тремя уровнями власти. Обязательным условием успеха стратегических преобразований в Российской Федерации является разработка адекватной концепции развития государства, важным аспектом которой становится определение форм, в которых будет развиваться российский федерализм.

Главная цель на этом пути – совершенствование координации деятельности всех ветвей и уровней власти. Движение к этой цели подразумевает «расширенное» понимание федеративных отношений: реформирование должно затронуть и органы местного самоуправления, в пределах своих полномочий обладающие, согласно Конституции РФ, юридической самостоятельностью по отношению к органам го-

### DELIMITATION OF JURISDICTIONS AND POWERS BETWEEN GOVERNMENTS IN THE RUSSIAN FEDERATIVE STATE

*Sergey Naumov*

*The author analyzes an urgent issue of delimitating powers between different levels of governments in present-day countries.*

*Delimitation of powers is essentially the reorganization of functions followed by changes in organizational structure of the government. It is emphasized that the competence of local self-governments apart from local affairs includes some powers intrinsic to all levels of government.*

*The problem of fiscal federalism and actual budget indivisibility is also discussed.*

*The author holds the opinion that the necessity to give independence to regions and municipal communities within their competence has emerged in contemporary Russia to implement efficient regional and municipal policy.*



сударственной власти (ст. 12), однако фактически организующие свою деятельность преимущественно в рамках предметов ведения и полномочий, определенных государственной властью (ст. 132).

Сложности в разграничении полномочий связаны с отсутствием четких представлений о содержании и моделях отношений между федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. Поэтому задача укрепления социального и экономического единства Российской Федерации требует поиска прежде всего политических и юридических механизмов преодоления этих противоречий. Приоритетные задачи повышения эффективности государства – наполнение правовым, функциональным и ресурсным содержанием предметов ведения и полномочий, отнесение их к тому или иному уровню власти, а также устранение отживших полномочий и предметов ведения.

Для нахождения оптимальной модели российских федеративных отношений, которые характеризуются многообразием форм и содержания государственных образований, продуктивным может стать анализ многочисленных примеров федеративных моделей зарубежных стран.

Для России наиболее приемлемой представляется идея «корпоративного федерализма», основанная на субординации и координации компетенций. При этом существует право федерального центра на ограниченное законом «федеральное вмешательство». Такая модель существует во многих зарубежных федерациях: Швейцарии, Германии, Бельгии, США, Канаде и других странах.

Каждая федерация, наряду с общими принципами построения, имеет специфические особенности, которые сформировались в результате реализации конкретных конституционно-правовых и социально-экономических условий исторического развития. Возможность использования опыта мирового федерализма – именно в этом заключается перспектива построения наиболее оптимальных отношений между федерацией и ее субъектами, муниципальными образованиями.

Для решения проблем оптимизации федеративных отношений в июне 2001 года была создана специальная комиссия при Президенте РФ под руководством заместителя главы администрации Президента Дмитрия Козака. Главная задача ее деятельности – выработка новой системы разграничения полномочий и предметов ведения между уровнями власти Российской Федерации. Подобные комиссии были созданы в каждом из семи федеральных округов. Мне пришлось участвовать в работе комиссии Приволжского федерального округа. Летом 2002 года комиссия представила Президенту России В.В. Путину Концепцию



разграничения полномочий между уровнями власти и предложения о внесении изменений и дополнений в 135 федеральных законов, которые будут рассматриваться на предстоящей осенней сессии Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

**Теоретические основы разграничения полномочий между уровнями власти.** Прежде чем говорить о проблемах, возникающих в отношениях между различными уровнями власти, необходимо договориться о применяемой в дискуссии терминологии, о некоторых используемых теоретических конструкциях.

Под «полномочиями органов власти» следует понимать комплексную совокупность прав и обязанностей, устанавливающих место конкретного органа власти в общей системе органов государства. Данная совокупность, называемая «компетенцией», реализуется органом власти самостоятельно посредством совершения государственно-властных действий по кругу вопросов, определенному конкретной сферой общественных отношений, то есть – «предметам ведения».

Суть процесса разграничения полномочий – реорганизация функций и соответствующие изменения оргструктуры. В результате происходит перераспределение полномочий органов. Причем полномочия распределяются и перераспределяются в соответствии с наиболее рациональным в данной ситуации разделением функций. Разграничению подлежат не только полномочия и ресурсы для их выполнения, но и ответственность органов власти за ненадлежащую реализацию.

Сложность разграничения полномочий в России обусловлена тем, что классическая двухуровневая федеративная система дополняется третьим уровнем, основу которого составляет местное самоуправление [1].

В Российской Федерации, ставшей членом Совета Европы и подписавшей ряд важных документов, в том числе Европейскую хартию местного самоуправления, отношения между властными органами строятся на *принципе субсидиарности*. В соответствии с ним властные полномочия в целях приближения процесса принятия решений к гражданину распределяются между территориальными уровнями управления.

Собственно, сам факт появления местного самоуправления в структуре организации власти связан с реализацией насущного требования сократить административную дистанцию между органом, принимающим решение, и сферой действия этого решения. Таким образом достигается точность фокусировки самого решения и оптимизация расходов по его исполнению.



Из этого следует, что перераспределение функций в рамках конкретных полномочий и предметов ведения может осуществляться на основе оценки того, какой уровень управления наиболее приближен к реализации функции и каково собственное содержание функции, является ли функция производной от процессов глобализации или локализации.

В идеале можно было бы попытаться построить отношения между властью субъекта Федерации (да и государственной властью в целом) с местным самоуправлением на тех же принципах, на которых строятся отношения Федерации с ее субъектами. Это был бы «расширенный федерализм», который, как показывает практика объединенной Европы, органичен принципу субсидиарности.

**Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.** Россия является Федерацией, субъекты которой имеют исключительные сферы ведения и сферы совместного ведения с федеральным центром. Без использования сложных процедур политических согласований это затрудняет, а иногда и делает практически невозможным функциональное и эффективное разделение полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти. При этом федеральные органы исполнительной власти зачастую неэффективно реализуют управленческие функции, которые по Конституции РФ находятся в исключительном ведении федерального центра. Одновременно сложился управленческий разрыв между федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями в субъектах федерации. В результате создания системы федеральных округов пока удалось создать лишь некоторые предпосылки решения этих проблем.

В мировой практике существуют три основных способа разграничения, находящихся в совместном ведении федерации и ее субъектов.

*Первый способ:* в конституции перечисляются все вопросы, подлежащие совместному ведению федерации и ее субъектов. По каждому из этих вопросов подробно определяется круг проблем, находящихся в исключительном ведении федерации. Данный способ делит совместные предметы ведения на две категории: первая – это предметы исключительного ведения федерации и вторая – это предметы ведения субъектов федерации.

*Второй способ* состоит в перечислении вопросов, по которым федерация определяет общие принципы законодательства, а субъекты



федерации издают законы, конкретизирующие эти принципы. Данный вариант реализуется в Конституции Российской Федерации.

*Третий способ* заключается в том, что по вопросам, находящимся в совместном ведении федерации и ее субъектов, законодательным органам субъектов федерации предоставлено право принимать законы лишь в том случае, если по данному вопросу нет федерального закона.

В российском федеративном государстве полномочия между Федерацией и субъектами могут разграничиваться двумя способами: федеральным законом и договором. В результате дискуссии представители комиссий по разграничению пришли к единому мнению о приоритете федерального закона в качестве способа регулирования отношений между федерацией и субъектами и необходимости свертывания договорного процесса. В России до недавнего времени действовали 42 договора с 47 субъектами Федерации (некоторые договоры заключались одновременно с несколькими субъектами). Более половины из них уже расторгнуто, так как многие их положения противоречат федеральной Конституции.

Сейчас политика Президента РФ В.В. Путина направлена на централизацию власти, зачастую за счет сужения самостоятельности регионов.

Верное решение проблемы разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами обеспечивает, с одной стороны, целостность федеративного государства и эффективность в его управлении, а с другой – самостоятельность субъектов федерации в решении вопросов, которые входят в круг их конституционно установленных полномочий.

**Разграничение полномочий и предметов ведения между органами государственной власти и органами местного самоуправления.** Местное самоуправление – это особая сфера реализации принципов федерализма. Государственная власть не вправе противозаконно вмешиваться в жизнедеятельность местного сообщества, которое, в свою очередь, не может произвольно отчуждать себя от государства и его интересов. В идеале государственная власть и местное самоуправление должны не противостоять друг другу, а эффективно взаимодействовать.

Необходимо учитывать, что до принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года местные Советы и их исполнительные комитеты, а затем местные администрации входили в единую систему органов власти и все исполняемые ими полномочия были оп-



ределенной частью государственных. После вступления в силу новой Конституции РФ ситуация изменилась.

Компетенция органов местного самоуправления охватывает не только круг задач, относящихся к вопросам местного значения. Помимо собственных, очень важных для населения проблем, органам местного самоуправления зачастую приходится браться за решение тех вопросов, которые выходят за рамки их полномочий. Как правило, они относятся к компетенции органов государственной власти, а решать их приходится за счет местных ресурсов и часто без компенсации затраченных средств.

Оставить без внимания эти проблемы органы местного самоуправления не могут, поскольку от этого зависят и социальная стабильность, и поддержка населением преобразований, проводимых на местах.

Отдельные государственные полномочия, делегируемые муниципальным образованиям, зачастую являются самыми непопулярными: ликвидация ветхого жилья, забота о беженцах, бездомных, борьба с наркоманией и многое другое. Кроме того, имеет значение тот факт, что речь может идти как о прямой передаче отдельных государственных полномочий с необходимыми ресурсами, так и об участии муниципальных образований в реализации федеральных законов и компенсации им дополнительных расходов по такому участию.

В связи с этим к основным приоритетам развития местного самоуправления следует отнести:

- четкое, закреплённое в законе, разграничение полномочий каждого уровня власти. В этом случае совместные полномочия не должны допускаться;

- разграничение собственности (зданий, предприятий и земли) на государственную и муниципальную, которое должно соответствовать установленным объемам полномочий;

- установление жестких правил в финансовых отношениях между субъектами Федерации и муниципальными образованиями, которые должны соответствовать распределению полномочий. Важным инструментом при этом может стать система минимальных бюджетов, основанная на принципе адресной помощи, особенно в социальной сфере.

**Разграничения полномочий и предметов ведения между уровнями власти по вопросам, регулирующим межбюджетные отношения и региональные финансы.** В бюджетном законодательстве РФ провозглашена самостоятельность федерального, региональных и местных бюджетов. Тем не менее, бюджетная система России де-



факто, а в отдельных случаях и де-юре по-прежнему остается «нераздельной».

В чем конкретно проявляется эта «нераздельность» на практике?

– применительно к сфере совместных полномочий бюджетные полномочия и бюджетная ответственность уровней власти в России не разграничены ввиду отсутствия определения таких понятий, как «расходные полномочия», «бюджетная ответственность»;

– в общественном сознании, в представлении финансовых работников и должностных лиц, облеченных властными полномочиями, укоренилась модель «бюджетной вертикали», при которой региональные и местные бюджеты воспринимаются в качестве территориальных подразделений единого общегосударственного бюджета (как это сложилось в советский период). В результате – невыполнение бюджетных обязательств на региональном уровне. Например, невыплата зарплаты «бюджетникам» из региональных и местных бюджетов адресуется федеральному правительству, которое вынуждено принимать экстренные меры по текущей сбалансированности региональных бюджетов.

Для устранения неразделенности бюджетов в сфере реализации совместной компетенции необходимо прежде всего точно просчитать, сколько стоит выполнение управленческих функций и полномочий. Затем следует обеспечить каждый уровень власти закрепленными источниками дохода и создать неотчуждаемый минимум ресурсов под выполнение основного объема полномочий, закрепленного федеральным законодательством.

Для повышения эффективности системы разделения полномочий и предметов ведения между уровнями власти в области межбюджетных отношений и региональных финансов, на наш взгляд, следует провести следующие мероприятия:

1. Уточнить и конкретизировать содержание принципов бюджетной системы, установленных в гл. 16 Бюджетного кодекса РФ. Закрепленный кодексом перечень принципов бюджетной системы не отвечает в достаточной мере требованиям концептуальной целостности и содержит определенную внутреннюю противоречивость законодательства.

2. Поскольку наиболее проблемная область – это сфера совместного ведения между федеральным, региональным и муниципальным уровнем, то необходимо сузить установленные Конституцией РФ и Бюджетным кодексом РФ сферы совместного ведения федеральных и региональных органов власти. В основу стратегии реформы межбюджет-



ных отношений положен принцип повышения централизации бюджетных ресурсов и обновленной децентрализации «официальных» бюджетных полномочий. Это дает возможность местным властям отвечать за использование меньшей части средств национальной бюджетной системы, но получить большую реальную налогово-бюджетную автономию и ответственность за использование этих средств.

3. Разграничить доходы бюджетов различных уровней путем реализации принципа самостоятельности бюджетов. Однако его проведение в жизнь ограничено, как и принципа децентрализации налоговых полномочий. Это порождает проблему недостаточности средств для финансирования расходов регионального и местного характера и проведения самостоятельной налоговой политики на региональном уровне. Решение этой проблемы возможно двумя путями.

*Первый путь* – увеличение перечня региональных и особенно местных налогов для финансирования расходов соответствующего уровня управления. Однако при этом предполагается изменение редакции Налогового кодекса РФ и увеличение и без того высоких затрат на проведение налоговой реформы.

*Второй путь* связан с отменой действующего принципа разделения налоговых доходов и заменой его на принцип разделения налоговых полномочий. В связи с этим одним из вариантов реформы налоговой системы может быть отказ от использования в бюджетном законодательстве разграничения налогов на виды: собственные, закрепленные и регулирующие. Кроме того, следовало бы отказаться и от самого понятия «нормативы отчислений от федеральных (региональных) налогов».

Решение вопроса по разграничению налоговых полномочий требует доработки Бюджетного кодекса РФ по вопросам разграничения доходов и налоговых полномочий, а также подготовки модельного (типового) закона о налоговой политике субъекта РФ и аналогичного ему нормативно-правового акта органов местного самоуправления. Такие поправки необходимы и к действующему Налоговому кодексу РФ.

**Разграничение предметов ведения и полномочий как составная часть стратегии государственно-административной реформы.** Современная постановка задачи проведения административной реформы в каком-то смысле обусловлена проблемой дополнительных социальных обязательств федеральной власти в условиях возможного сокращения бюджетных поступлений, а также ситуациями, требующими введения антикризисного управления путем федерального вмешательства (яркий пример – повторяющийся энергетический кризис



в Приморье). Выяснилось, что федеральный уровень практически лишен действенных инструментов такого вмешательства, поэтому было выдвинуто вполне естественное требование: не покушаясь на конституционные полномочия субъектов Федерации и местного самоуправления, «подобрать брошенные федеральные полномочия» в территориальном управлении.

Не вызывает сомнения реальная, а не только декларированная Конституцией РФ необходимость предоставить регионам и муниципальным образованиям самостоятельность в границах собственной компетенции, где они могли бы разрабатывать и проводить ответственную региональную и муниципальную политику.

Федеральный центр должен, во-первых, сформулировать общие принципы и единые «правила игры» для всех уровней власти и, во-вторых, поддерживать наиболее значимые инфраструктурные проекты, имеющие внутригосударственное интегративное значение.

Можно констатировать, что в настоящее время мы только находимся на пути к многоуровневой системе управления, признанию ее ценностей и отказа от принципов, характерных для властной вертикали советского периода и не предусматривающих необходимость согласования интересов разных уровней государственного и местного управления.

В заключение отмечу, что проблема разграничения полномочий между различными уровнями власти в принципе до конца решена быть не может. Многообразие жизненных ситуаций не позволяет даже в стабильных и устоявшихся федерациях, где существует четкое законодательное регулирование компетенций, говорить о полном и окончательном разграничении полномочий. Россия как федеративное государство существует фактически немногим более 10 лет, поэтому сейчас предстоит сложный путь построения реального федерализма.

В целом, есть надежда, что эффективное, рациональное разграничение полномочий станет надежным гарантом стабильности российского государства, укрепления федерализма, становления гражданского общества в России.

#### Библиография

1. *Козут А.Е.* Местное самоуправление в городах России / РАН, Институт социально-экономических проблем. СПб., 1995.



## ПРИНЦИП УНИВЕРСАЛЬНОСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В КОНТЕКСТЕ РАВНОПРАВИА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Г.Н. Комкова*

### PRINCIPLE OF UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS IN THE CONTEXT OF EQUALITY IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

*Galina Komkova*

*The author discusses the applicability of the principle of human rights universality to different types of interrelations between a person and society (in Western European states, and South Asia). It is pointed out that the western standard of human rights can't be used in Russia to the full extent.*

*However, a complex of human rights fixed in the Constitution of Russia must be observed everywhere on its territory. This work pays attention to non-observance of the principle of human rights equality in different subjects of the Russian Federation.*

**В** период глобализации возникает множество проблем, связанных с универсализацией различных параметров функционирования государств. В этой связи особое значение приобретает принцип универсальности прав человека. Это означает, что практически во всех странах права человека выступают в качестве обязательного условия существования государства, но могут трактоваться в них по-разному.

Проблема заключается в том, насколько эвристичны схемы и подходы, разработанные при анализе другой реальности, для российской действительности. «Для того чтобы выработать позицию по проблеме применимости западных концепций для анализа равенства прав человека, целесообразно использовать понимание методологии исследования «как инструмента познания, работающего в разных контекстах с одинаковой эффективностью» [1, с. 177]. В соот-



ветствии с данной формулировкой под методологией следует понимать «теоретически информированную перспективу анализа некоторого фрагмента социальной реальности» [1, с. 177].

В современной науке принято считать, что в Старом Свете существуют три типа отношений между человеком как индивидуумом и обществом как целым. Они формируют и три типа отношений к проблеме прав индивидуума.

*Первый тип* – западноевропейский. По нему личность воспринимается в качестве самобытной индивидуальности. Она есть монада или живая душа, нечто самодостаточное. Поэтому на Западе господствует договорной тип общественных отношений. Договорные связи ориентированы на социальную самоорганизацию, поддержку и развитие местного самоуправления и, соответственно, на уважение индивидуальных социальных прав. Такая модель общественных отношений основывается на принципе взаимодополнения индивидуальных прав. «Свобода одного заканчивается там, где начинается свобода другого». «Ты уважаешь мои индивидуальные права – я уважаю твои индивидуальные права».

*Второй тип* характерен для стран срединного региона, в него включаются византийско-христианский мир (православный мир, в том числе и Россия) и мир ислама. Представления обществ этого региона основаны на убеждении в том, что человек до конца может раскрыться лишь в общении с себе подобными. Народ – это единое, и грех, а равно и добродетель каждого, бьет или, наоборот, окрыляет, возвышает весь народ. Соответственно, общество заботится о том, чтобы все люди были максимально совершенны.

*Третий тип отношений* заключается в признании автономности внутреннего мира человека. Этот тип характерен для Южной Азии. Обычный мирской человек, который живет в семье, имеет детей, не разорвал своих отношений с миром и погружен в социальную жизнь как экономический субъект и как семьянин, подпадает под традицию холизма – целостности. Соответственно, если он выпадает из общественного целого, то это считается оскорблением всего общества и за это следуют строгие наказания. В то же время в сознании индуса содержится идея отрешенности от социума. Человек может стать аскетом и отказаться от семьи, имущества, стать бродячим монахом, не имеющим ничего, кроме накидки и чашки для подаяний. Тогда он свободен, и любое его действие имеет право на существование. Он своими действиями, даже самыми необычными, не травмирует общество, а наоборот, его как бы созидает [2, с. 18].



В западной культуре, крайним выражением которой служит англосаксонская традиция и к которой Россия относится лишь отчасти, приоритетной общественной ценностью является автономная человеческая личность. Причины данной традиции до конца объяснить не может никто. Одна из версий современных форм развития мирового пространства заключается в признании особого значения факта неравномерности цивилизационного развития, порождающего ресурсный дефицит отстающих в развитии социальных групп, а с ним и дискриминацию этих групп [3, с. 26].

На наш взгляд, список, данный западноевропейской культурой, далеко не универсален. По этому вопросу в российской науке нет единого мнения. Так, Л.С. Мамут считает, что «не существует (да и существовать не может) универсального, пригодного для всех эпох и народов стандарта жизни с заранее четко очерченными количественными и качественными параметрами» [4, с. 7]. Однако нельзя отрицать, что права человека – это общечеловеческая ценность.

Опыт западного набора прав человека, представления о сущности равенства и справедливости экстраполируется на другие страны, тогда как «проблема прав человека не имеет однозначного решения и столь же многообразна, как и само представление о цивилизации. Эталона не может быть в принципе! Представляется, что попытка унификации прав человека говорит лишь о незрелости нашей планетарной цивилизации или, лучше сказать, – цивилизаций, непонимание того общего процесса самоорганизации, который определяет развитие общества», – считает академик Н.И. Моисеев [5, с. 37–38].

Данное положение не могло не породить противоречий как при обсуждении и принятии международных документов по правам человека, так и при рассмотрении хода их выполнения различными странами. Так, на Венском конгрессе по правам человека 1993 года группа стран Азии выступила с заявлением о том, что права человека должны рассматриваться в историческом и культурном контекстах, что права группы людей выше прав отдельной личности и т.п. Можно поддержать С.В. Поленину в ее мнении: «Международное право, базирующееся преимущественно на консенсусе государств, должно учитывать по мере возможности самобытность культуры различных государств мира, в том числе и уходящей корнями в религию. Отсюда неизбежны компромиссы, с которыми приходится сталкиваться при анализе практически всех международных документов о правах человека» [6, с. 179].

Представления о правах человека в советский и постсоветский



периоды претерпели качественную трансформацию. В советскую эпоху отрицался индивидуализм, критиковались западные теории прав человека. Так, Л.В. Воеводин в 1972 году писал: «В отличие от классово-антагонистических формаций свобода при социализме состоит не в отвоевании человеком у общества относительной независимости, а в предоставлении ему обществом необходимых условий для всестороннего физического и духовного развития, для участия в решении хозяйственно и общественно-политических вопросов» [7, с. 66].

На волне перестройки и демократизации, наоборот, стали неумно восхвалять западный стандарт прав человека, подгоняя под него научные исследования и законодательство, вплоть до Конституции: «Конституция Российской Федерации 1993 года – первый в отечественной практике правовой документ, воплотивший широкий перечень прав и свобод человека, который сформировался как под воздействием законодательства демократических зарубежных государств, так и международных стандартов в сфере прав и свобод» [8, с. 15]. Не только одна Россия находится под этим влиянием, конституции более 90 государств в той или иной степени воспроизводят идеи и нормы Всеобщей декларации прав человека.

В настоящее время происходит откат от копирования западного образа жизни, россияне обращаются к корням и истокам национального менталитета. Академик Н.И. Моисеев отмечает, что «понятия о правах человека и человеческих ценностях тесно связаны в сознании людей с теми особенностями цивилизации, к которым они принадлежат и которые определяют на протяжении многих сотен лет условия их бытия и поведения. Таким образом, предложение о неких универсальных «правах человека», одинаково пригодных для населения всей планеты, является такой же иллюзией, как и представление о возможности интерпретации представления о «добре» [5, с. 37–38]. Однако это крайняя точка зрения.

Вполне обоснованно мнение Л.С. Мамута о том, что некоторым категориям граждан государство предоставляет ряд «экономических, социальных и культурных прав» как привилегию, то есть как определенное преимущество, коего не имеет остальная часть граждан. Здесь закон с очевидностью игнорирует принцип формального равенства. Там же, где игнорируется данный принцип, праву нет места. Пространство, занимаемое правом, сужается, когда стремятся максимизировать равенство фактическое и минимизировать – формальное [4, с. 9].



Россия включает в себя регионы, для которых присущи различные типы отношений между государством и человеком. Например, в Татарстане сильны исламские традиции, в Калининградской области – европейские. Тем не менее, если можно спорить о приемлемости для России в целом принципа международной универсальности прав человека, то отрицать необходимость общегосударственного стандарта прав человека для всех ее составных частей – субъектов Российской Федерации, нельзя.

При построении правового государства важны гарантии реализации принципа равенства прав граждан в субъектах Федерации. Статья 19 Конституции Российской Федерации провозглашает равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства, то есть территориальное равенство. В федеративном государстве, каким является Россия, это означает равенство прав ее граждан независимо от того, в каком субъекте Федерации они находятся. Общенациональный стандарт прав человека, предусмотренный в федеральной Конституции, является обязательным для любого жителя страны.

Одним из главных источников конфликтных ситуаций в сфере территориального равенства является проблема разностатусности национальных и территориальных субъектов Федерации. Даже названия субъектов Федерации различны – 32 из них имеют национальное название. И только в семи российских республиках титульные народы, давшие наименование данному государственному образованию, составляют большую часть населения. Это республики Дагестан, Тува, Чувашия, Ингушетия, Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкария и Чечня [9, с. 12].

Многие конституции республик в составе Российской Федерации гарантируют всем гражданам России равноправие, однако с некоторыми оговорками. Так, в ст. 13 Конституции Карелии записано: «Граждане Российской Федерации и республик, входящих в Российскую Федерацию, не являющиеся гражданами Республики Карелия, пользуются на ее территории одинаковыми правами с гражданами Республики Карелия, кроме случаев, предусмотренных законом» [10]. Толкование данной нормы позволяет сделать неутешительный вывод о том, что жители других субъектов Федерации – краев, областей, автономий, на территории республики Карелии равными правами обладать не будут. Формулировка этой статьи Конституции нуждается в изменении. Например, в Уставе Алтайского края содержится юридически корректная формулировка: «Жители края, имеющие граждан-



ство Российской Федерации, обладают на территории края равными правами».

Конституция России закрепляет базовый, основной статус человека, распространяющийся на всех без исключения жителей страны. Ограничивать конституционные права и свободы можно только федеральным законом и по основаниям, предусмотренным в части 3 ст. 55 Конституции РФ.

Предоставление же дополнительных благ, льгот, преимуществ жителям того или иного субъекта Федерации за счет бюджета данного субъекта является вполне допустимым, не противоречащим конституционным нормам (в ч. 2 ст. 19 Конституции РФ говорится о запрете любых форм ограничений прав граждан, а не поощрений). В данном случае реализуется так называемая «позитивная дискриминация». Это согласуется и с позицией Конституционного Суда РФ, который неоднократно подтверждал право субъектов Федерации закреплять дополнительные, по сравнению с федеральными, гарантии прав и свобод, не нарушая при этом принцип равенства, соблюдая общедоказательный стандарт и не допуская ограничения федеральных гарантий прав и свобод [11].

Например, ст. 43 Конституции России гарантирует бесплатность основного общего образования, то есть 9-летнего. Конституции таких республик, как Коми, Бурятия, Башкортостана, уставы Ставропольского края, Саратовской области и других субъектов Федерации, повышая объем прав граждан, гарантируют получение бесплатного 11-летнего образования.

Жизнеспособность федеративной формы правления определяется еще и тем, как субъекты федеративных отношений действуют в пределах конституционно установленных полномочий.

Обязательным требованием федеральной Конституции является возложение единых обязанностей на всех граждан государства. Несмотря на это, в некоторых субъектах Федерации (Республике Алтай, Республике Дагестан) на граждан возлагаются обязанности, не предусмотренные российской Конституцией. Так, ст. 65 Конституции Республики Алтай обязывает граждан участвовать в общественных работах по ликвидации и преодолению последствий стихийных бедствий.

На наш взгляд, это явное нарушение ст. 6 Конституции РФ, в которой говорится, что «каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Фе-



дерации». Федеральная Конституция не содержит обязанности для граждан участвовать в ликвидации последствий стихийных бедствий. Этим должны заниматься соответствующие государственные структуры при помощи квалифицированных специалистов, а не население.

В некоторых субъектах Федерации устанавливается обязанность участвовать в отправлении правосудия (ст. 37 Конституции Республики Карелия, ст. 58 Конституции Республики Тыва), тогда как в ч. 5 ст. 32 Конституции России закрепляется право граждан Российской Федерации на участие в отправлении правосудия. В данном случае право трансформируется в обязанность. Кстати, и федеральное законодательство в этом вопросе не последовательно. Например, в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17 ноября 1999 года «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» говорится о праве российских граждан участвовать в осуществлении правосудия в качестве народных заседателей, а в ч. 4 этой же статьи сказано о том, что это является их гражданским долгом [12]. Кроме того, в соответствии со ст. 333 Уголовно-процессуального кодекса РФ за неявку в суд без уважительной причины присяжный заседатель может быть подвергнут денежному взысканию. Однако это не позволяет субъектам Федерации закреплять данное право в качестве конституционной обязанности.

В некоторых субъектах Федерации закрепляются обязанности, имевшие место в прежних социалистических конституциях. Например, обязанность и дело чести гражданина Чувашской Республики, способного к труду, – добросовестный труд в избранной им области общественно полезной деятельности, соблюдение трудовой дисциплины (ст. 54 Конституции Чувашской Республики). Такая обязанность – рецидив социалистического прошлого, отчасти напоминающий об уголовной и административной ответственности за тунеядство. В действующей Конституции РФ (ст. 37) утверждается положение о том, что труд свободен, а принудительный труд запрещен, упоминания же об обязанности трудиться нет.

В некоторых случаях конституции республик в составе России конкретизируют обязанности применительно к местной специфике. Например, обязанность уважать права и интересы других лиц при осуществлении прав и свобод каждого конкретного человека, предусмотренная ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, в конституциях Республики Алтай и Республики Саха (Якутия) модифицировалась в обязанность «уважать самобытную культуру, обычаи, традиционный образ жизни



народа республики, содействовать его возрождению, сохранению и развитию». Каждый, находящийся на территории республики Саха, «обязан заботиться о сохранении жизни и здоровья своих сограждан, уважать нравственно-этические ценности и нормы взаимоотношений, сложившиеся в условиях Севера». Такая конкретизация обязанностей не выходит за рамки общефедеральных конституционных обязанностей, адаптирует их к местным национальным особенностям, а потому не противоречит российской Конституции. Таким образом, рассмотренные обязанности, закрепленные в конституциях некоторых субъектов РФ, носят, бесспорно, неконституционный характер. Установление дополнительной обязанности влечет за собой и ответственность за ее невыполнение, что, в свою очередь, будет противоречить ч. 2 ст. 55 российской Конституции, то есть умалять права и свободы человека и гражданина.

В Конституции Республики Ингушетия (ст. 35) указывается, что в общеобразовательных учреждениях Республики Ингушетия изучение государственных языков является обязательным. Следовательно, изучение, помимо русского, ингушского языка выступает дополнительной обязанностью лиц, живущих на территории данной республики, а не их правом, что также не соотнобразуется с Конституцией РФ, ст. 26 которой предусматривает право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

В условиях глобализации мирового сообщества все, что связано с обеспечением или нарушением прав человека, нельзя сводить к локально ограниченному событию – это касается всего мира, что государства и правительства обязаны учитывать в своей деятельности. Однако для такого многонационального государства, каким является Россия, актуальным становится создание единого конституционного пространства, где гарантируется единство прав и свобод человека и гражданина. Гарантии прав национальностей и национальных образований не должны осуществляться за счет нарушения равенства прав жителей отдельных субъектов Федерации. Реализация принципа универсальности прав граждан на всей территории России будет являться мерилем действительного равноправия субъектов Федерации.



#### Библиографический список

1. Здравомыслова Е.А., Темкина А.А. Исследования женщин и гендерные исследования на Западе и в России // *Общественные науки и современность*. 1999. № 4.
2. Зубов А. Индивид и общество в «срединном регионе» // *Российский бюллетень по правам человека*. 2001. № 14.
3. Скакунов З.И. Природа политического насилия. Проблемы объяснения // *Социс*. 2001. № 12.
4. Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // *Государство и право*. 2001. № 7.
5. Права человека в России: декларации, нормы и жизнь: Материалы международной конференции, посвященной 50-летию Всеобщей декларации прав человека // *Государство и право*. 2000. № 3.
6. Поленина С.В. Международная защита социальных прав женщин: Принцип универсальности и культурного разнообразия // *Общественные науки и современность*. 2000. № 3.
7. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972.
8. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. Вступительная статья // *Международные акты о правах человека: Сборник документов*. М., 2000.
9. Батаева Т.В. Национальные конфликты в постсоветской России // *Россия и ее соседи: Проблемы этнических меньшинств: Проблемно-тематический сборник*. М., 2000.
10. Права человека и нормативные акты субъектов Российской Федерации: Сборник документов. М., 2000.
11. Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 20 Закона Республики Башкортостан «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан» от 21 июня 1996 г. // *Ведомости Конституционного Суда РФ*. 1996. № 4.
12. Федеральный закон от 17 ноября 1999 г. «О народных заседаниях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2000. № 2. Ст. 158.

---

# ПРИНЦИПЫ И ПРАКТИКА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

## РАЗДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ЗЕМЛЯМИ ГЕРМАНИИ И КОНТРОЛИРУЮЩИЕ ПРАВА ФЕДЕРАЦИИ

*Й. Голлер*

## РАЗГРАНИЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕСПУБЛИКОЙ И ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ЗЕМЛЯМИ

**Р**азграничение административных полномочий имеет особое значение для федеральных земель. Выполнение законов является большей частью компетенцией федеральных земель. При этом последние исполняют не только свои законы, но

## DELIMITATION OF EXECUTIVE POWERS BETWEEN THE FEDERATION AND FEDERAL LANDS IN FRG AND THE CONTROL RIGHTS OF THE FEDERATION

*Jost Goller*

*Legal regulation is significant in delimitation of powers between different levels of government in a federal state.*

*The requirement that the laws of federal lands must be in accordance with the main ideas of the federal state limits the competences of federal lands in the FRG.*

*The Federation cannot control the execution of a federal land's laws as a federal land is independent from the central government. Nevertheless a federal land is responsible for execution of both federal and regional laws on its territory.*

*Some Federation's functions are delegated to federal lands but the Centre controls their exercising by enforcement and intervention regulated by the articles of the FRG Basic Law.*



и законы Федерации. Считается, что федеральные земли коммуны выполняют приблизительно 70–80% всех управленческих задач в ФРГ. Это видно по типам управления.

Всего в Федеративной Республике Германия существует 5 видов исполнения федеральных законов:

- 1) исполнение законов федеральных земель федеральной землей;
- 2) исполнение федеральных законов федеральной землей как своих собственных;
- 3) исполнение федеральных законов федеральной землей по поручению Федерации;
- 4) совместное исполнение федеральных законов Федерацией и федеральной землей (общие задачи);
- 5) исполнение федеральных законов Федерацией.

**Исполнение законов федеральных земель федеральной землей.** Федеральная земля при исполнении законов федеральной земли является полностью независимой от центрального государства. Кроме того, не существует никаких прав контроля Федерации. Тем не менее имеется негласное, но признанное юрисдикцией Конституционных Судов и господствующей доктриной ограничение, которое действует как для федеральных земель, так и для Федерации. Речь идет о так называемой верности федеративному государству.

В соответствии с основными идеями федеративного государства все партнеры в нем должны считаться с тем, что федеративная система функционирует только тогда, когда интересы всех участников учитываются при принятии отдельных решений в интересах безотказной кооперации.

**Исполнение федеральных законов федеральными землями как своих законов.** Что имеется в виду под словосочетанием «как своих законов»? Основной Закон ФРГ исходит из следующих положений. Если существует государственная федеративная организация, то государства-члены должны вести себя так, будто они являются суверенными государствами внутри государственного федеративного образования. При втором типе закона исполнение федеральных законов происходит таким образом, как если бы федеральная земля исполняла свои собственные законы. Другими словами, Федерация не может участвовать при исполнении этого закона, хотя она и является законодателем. Она имеет в данной сфере лишь право контроля. Это означает, что Федерация тогда может быть активна в противовес федеральной земле, если последняя применяет федеральные законы противозакон-



но или неверно. Иначе федеральная земля может суверенно определить как организацию управления, так и вид исполнения.

Приведем пример. Право денежного содержания и право обеспечения относится к сфере конкурирующего законодательства Федерации; это значит, что заработки отдельных служащих в Германии регулируются общегосударственно, начиная от Федеративной Республики и до коммун. Выплата же денежного содержания является делом федеральных земель. Так, в земле Баден-Вюртемберг для этой цели основано свое собственное учреждение – Федеральное ведомство для денежного содержания и обеспечения. Этот орган власти управляет и оплачивает работу всех 210 000 сотрудников земли Баден-Вюртемберг на основании федерального законодательного регулирования.

Чтобы показать, как тяжело Федерации конституционно вмешаться в эту сферу, приведу еще один пример. Некий город в земле Баден-Вюртемберг на границе со Швейцарией приютил крупное предприятие, занимающееся обслуживанием в сфере информационной техники. Это предприятие специализируется на румынской компьютерной технике. Фирма предлагает свои услуги также в Швейцарии. У румынских сотрудников значительные проблемы при пересечении границы со Швейцарией, так как у граждан Румынии при въезде в эту страну должны быть визы. Для упрощения процесса директор фирмы предлагает обер-бургомистру города выдать сотрудникам временные паспорта, как у немецких граждан. При исполнении паспортно-визовых законов город выступает нижним уровнем управления федеральной земли (то есть не самостоятельным органом управления). Чтобы оказать услуги фирме, которая является крупным налогоплательщиком, город поступает следующим образом. Выдача немецкого паспорта не немецкому гражданину нарушает соответствующие федеративные юридические нормы и считается противозаконной. В Министерстве внутренних дел узнают об этом. Федеральное Министерство внутренних дел не имеет право обратиться прямо к обер-бургомистру и запретить ему делать что-либо. В противном случае федеральное правительство должно постановить послать доверенное лицо к министру внутренних дел земли Баден-Вюртемберг. Доверенный должен просить министра федеральной земли о согласии подать ходатайство непосредственно к обер-бургомистру. Если министр федеральной земли откажет, то федеральное правительство должно исполнить постановление Федерального Совета. Если же доверенный установит указанные недостатки при передаче паспортов, федеральное правительство должно принять решение, предложенное высшим органом власти федеральной земли, пре-



кратить противозаконные действия. Если оно этого не сделает, то федеральное правительство должно внести предложение Федеральному Совету, который затем решает, нарушает федеральная земля права или нет. Если бы в нашем случае Федеральный Совет установил, что права не были нарушены, федеральное правительство могло обратиться за решением в Федеральный Конституционный Суд.

Это чрезвычайно сложный и тернистый путь. Можно сказать, что процесс урегулирования выглядит так, словно он должен запугать Федерацию. Суверенитет федеральных земель, таким образом, отражается в данной сфере. При этом важно еще раз подчеркнуть, что федеральные земли обязаны финансировать из собственного бюджета расходы, которые возникают при исполнении федеральных законов в этой сфере. Из федерального же бюджета федеральная земля не получает на это никаких средств.

**Исполнение федерального закона федеральной землей по поручению Федерации.** При управлении по поручению компетентного органа ситуация выглядит иначе. Исходя из названия – управление по поручению компетентного органа – Федерация является заказчиком для управления, а федеральная земля – подрядчиком. Если бы речь шла о частноправовом отношении, был бы представлен служебный и производственный договор. Другими словами, Федерация поручает федеральной земле приводить определенные управленческие задачи и возмещает федеральной земле частично или полностью расходы, как правило – полностью. Естественно, контролирующих прав у Федерации здесь намного больше. Можно сказать, действует старая житейская мудрость: кто платит, тот заказывает музыку. По этой причине Федерацией осуществляется специальный надзор за деятельностью юридических лиц в этой сфере. В случае нарушения закона Федерация может вмешиваться, даже если федеральная земля нецелесообразно производит исполнение.

Регулирование этих вопросов в Конституции выражено кратко. Органы власти федеральных земель подчиняются указаниям надлежащих высших органов власти Федерации. Предпринимать какие-либо действия высшим органам власти федеральных земель необязательно, однако существует право давать указания. Оно не требует сложного вмешательства Федерального Совета, и, как правило, земля должна исполнять указания.

Конкретный пример. Несколько лет назад земля Баден-Вюртемберг по поручению ФРГ построила большой военный госпиталь в Ульме. В этом госпитале было специальное отделение для тяжелых ожоговых



больных. Вход в это помещение из санитарных соображений был доступен только через специальные воздушные шлюзы. Федеральная земля предусмотрела возможность транспортировки тяжелобольных на их собственных кроватях; чтобы свободно пройти через шлюзы, нужны были кровати шириной менее чем 1 метр. Федерация предписала создать другой тип кроватей, ширина которых составила 1,1 метра. Эти кровати не проходили через шлюзы. Можно было бы добиться от Федерации разрешения выпуска кроватей метровой ширины, хотя Федерация сама могла бы решить вопрос выпуска этих кроватей в случае управления по поручению.

Существует три важнейших области управления по поручению Федерации:

- 1) управление федеральными дорогами и автострадами;
- 2) управление частью налогов;
- 3) управление в области мирного использования атомной энергии.

Весьма интересный случай – управление налогами. Преимущественно большая часть налогов управляется не федеральными органами власти, а органами власти федеральных земель. Так, Баден-Вюртемберг имеет финансовые службы, высшие финансовые управления и финансовое министерство. Они собирают налоги, которые частично или полностью вливаются в Федерацию или принадлежат федеральной земле. Если они частично или полностью вливаются в Федерацию, речь идет о случае управления по поручению.

Управление по поручению в сфере мирного использования атомной энергии снова создает в ФРГ напряженную обстановку. В рамках такого управления федеральные земли осуществляют надзор за атомными предприятиями. Федерация практикует специальный надзор за деятельностью юридических лиц в отличие от надлежащего управления федеральных земель. Министром по охране окружающей среды в настоящее время является представитель Партии зеленых господин Триттин. Зеленые отказываются от применения ядерной энергии. В рамках коалиции Социал-демократической партии/Партии зеленых путем упорных переговоров в Берлине было решено за 30 лет достичь комплексного прекращения использования атомной энергии. Консервативные партии – Свободно-демократическая партия и Христианско-демократический союз, – как и прежде, выступают за мирное использование атомной энергии, как и правительство земли Баден-Вюртемберг, которое состоит из коалиции СДП/ХДС. Земля Баден-Вюртемберг в настоящее время покрывает около 40% энергетических потребностей за счет атомных предприятий. Конечно, контроль феде-



ральной земли за производителем энергии при настоящем правительстве федеральной земли менее жесткий, чем со стороны уполномоченного по осуществлению надзора в Бонне от министра Триттина. Недавно на одном из атомных предприятий земли Баден-Вюртемберг в Филиппсбурге при налогообложении были допущены нарушения. Министр окружающей среды и транспорта господин Мюллер в Штутгарте не воспользовался своим правом надзора в рамках управления по поручению и оказался из-за специального надзора министра окружающей среды в Берлине под значительным давлением. Если он не выполнил указания федерального министерства, то должен был принять во внимание указания из Берлина и выполнить их. В подобном случае избегают категорических указаний, чтобы оба министра обговорили действия со своими служащими.

Право на атомную энергию, скорее, исключение, так как речь идет об областях, в которых политические приоритеты различных партий ФРГ диаметрально противоположны.

**Общие задачи.** При совместном исполнении федеративных законов Федерацией и федеральными землями наблюдается совпадение задач Федерации и федеральной земли, осуществляется финансирование и Федерацией, и федеральной землей.

Поскольку Основной Закон исходит из принципа разделения, четкого разграничения задач, где лишь ответственный несет все затраты, этот тип управления хотя и предусмотрен, но является абсолютным исключением.

Конституция ФРГ предусматривает три случая, при которых данный тип управления допускается:

- ремонт и строительство высших учебных заведений, включая клиники учебных заведений;
- улучшение региональной экономической структуры;
- улучшение аграрной структуры и береговой охраны.

Значительную роль играет этот тип управления при ремонте и строительстве вузов и клиник. В связи с тем, что федеральные земли связаны законом о финансировании вузов как в финансовом, так и в административном плане, речь идет о федеративном законе, который требует согласия Федерального Совета. Таким образом, этот тип управления не может вводиться без согласия федеральных земель.

Закон о финансировании вузов предусматривает, что Федерация и федеральные земли несут половину затрат по строительству. Административные действия выглядят следующим образом: совместное планирование в рамках управления Федерации и федеральных земель; де-



тальное планирование и собственное исполнение управления федеральных земель.

Это означает, что администрации Федерации и федеральных земель лишь устанавливают, какие строительные работы требуются в данной сфере. Все остальные действия входят в компетенцию федеральных земель.

Право надзора ограничивается здесь чистым правом контроля, а значит – перепроверкой закономерного исполнения.

Федеральное правительство и Федеральный Совет имеют более широкие права. Именно они могут требовать осведомления о выполнении совместных задач. Это не что иное, как обычное право на информацию. Учитывая, что земли критически относятся к выполнению общих задач, перечень таковых в будущем увеличиваться не будет.

**Исполнение федеральных законов Федерацией.** Как уже отмечалось, Федерация является основой системы управления, даже после того, как было покончено с исторически огромными сферами управления – в результате приватизации почты, телекоммуникаций и железных дорог.

Многоступенчатое управление существует только в таких сферах, как служба иностранных дел, управление федеральным финансированием, управление федеральными водными путями.

В Федерации действует федеральное учреждение для координации со службами федеральных земель, которые решают вопросы по безработице.

Одноступенчатая самостоятельная корпорация по объему своей деятельности для Федерации имеет особое значение. Это – федеральное социально-правовое страховое общество для служащих.

Данный пример интересен тем, что в эту сферу привлекаются федеральные земли, так как федеральное социально-правовое общество подходит только для служащих. Для рабочих существуют социально-правовые общества и управление федеральных земель. В настоящее время идет оживленная дискуссия о том, стоит ли проводить пенсионное страхование отдельно для частных работников, служащих и рабочих. Служебные и рабочие отношения смешиваются все больше, и их уже бессмысленно разделять. Проводятся дискуссии по переводу федерального социально-страхового общества для служащих в социально-страховые общества федеральных земель таким образом, чтобы для сферы пенсионного страхования исполнителями были лишь федеральные земли.



## ПРАВА ВОЗДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЦИИ НА ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗЕМЛИ

Проблема контроля федеральных земель со стороны Федерации тесно связана с вопросом: какие права воздействия вообще Федерация имеет по отношению к федеральным землям? Речь идет, по существу, о трех функциях: федеральном надзоре, федеральном принуждении и вмешательстве Федерации.

**Федеральный надзор.** Данная функция выступает как право надзора и контроля и как право специального надзора за деятельностью юридических лиц при управлении федеральными землями на основании федеральных законов.

**Федеральное принуждение.** Федеральное принуждение регулируется статьей 37 Основного Закона и дает Федерации право применить относительно федеральных земель, которые не выполняют федеральные обязанности, необходимые меры, например блокировать финансовые средства, давать распоряжения, назначать федеральных комиссаров или выполнять поставленные задачи через представителя административного органа. Осуществление действий кредитором или административным органом означает, что Федерация сама выполняет задачи, с которыми не справилась федеральная земля. Федеральное принуждение – это вид принудительного приведения в исполнение судебного решения против федеральной земли. Федеральная земля имеет право защищаться в Федеральном Конституционном Суде от принуждения Федерации.

**Вмешательство Федерации.** Вмешательство Федерации является крайним средством. Статья 91 главы 2 Основного Закона предоставляет Федерации полномочия отражать опасности, угрожающие свободному демократическому порядку, давать указания местной полиции и даже осуществлять защиту внутренних федеральных границ ФРГ.



## АВТОНОМНАЯ ОБЛАСТЬ ГАЛИСИИ В ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОМ ГОСУДАРСТВЕ

*Д.Б. Жанейро*

Статья 2 Конституции Испании 1978 года признает право на автономию областей, составляющих государство Испания. При осуществлении этого права на автономию, как гласит ст. 143, соседние провинции с общими историческими, культурными и экономическими характеристиками могут образовываться в автономные области, с тем чтобы сделать возможным свое самоуправление. В соответствии с этими положениями и конституционным признанием исторического характера области Галисия, провинции Ла-Корунья, Луго, Оренсе и Понтеведра были преобразованы в Автономную область Галисия посредством принятия в 1981 году Основного Закона и Устава об автономности.

Институтами, гарантирующими самоуправление Автономной области Галисия, являются Парламент и автономное правительство – Хунта Галисии. Парламент избирается на 4 года; выборный процесс представляет собой

### THE GALICIAN AUTONOMOUS COMMUNITY WITHIN A DECENTRALISED STATE

*Domingo Bello Janeiro*

*The statute of the Galician Autonomous Community, constituted in Spain in 1981, the autonomy's powers, functions and services and the personnel assigned to them are described in the article.*

*The institutions that ensure the self-government of the Galician autonomy are the Parliament and the Autonomous Government.*

*Apart from the autonomous institutions, Galicia has local administrations: city councils and provincial councils. The Galician self-government bodies enjoy a wide range of powers, exclusive or shared, in accordance with the Spanish Constitution.*

*The procedures implemented by the autonomous Administration of Galicia in the process of the administrative reform are emphasized in the article. In this connection the author comments on the role played by the Galician School of Public Administration.*



пропорциональное представительство с избирательными округами по провинциям. Этот институт осуществляет функции законодательной власти, контролирует исполнительные функции Хунты и выбирает сенаторов, представляющих Галисию в Сенате, который является второй Палатой представителей в испанском Парламенте. Он наделяет Парламент важной властью выбирать Президента Хунты Галисии, который, в свою очередь, назначает других членов этого института, так называемых советников Хунты Галисии. Органы местного самоуправления Галисии пользуются широким спектром полномочий, исключительных или разделенных в соответствии с Конституцией Испании.

Хунта Галисии является коллегиальным органом, руководимым Президентом, который осуществляет общую политику и управление Автономной областью. Для этого он располагает законодательными, исполнительными полномочиями и властью устанавливать правила в соответствии с Конституцией, Уставом об автономности и другими существующими законами.

Президент Хунты Галисии, который избирается Парламентом Галисии из его членов, является верховным представителем Автономной области и представителем государства в Галисии, он/она осуществляет надзор за деятельностью правительства и координирует ее. В настоящее время Администрация Хунты Галисии состоит из следующих департаментов (или региональных министерств), расположенных в Сантьяго-де-Компостела:

- Канцелярия Президента, Департамент управления делами и государственного управления;
- Департамент экономики и Казначейство;
- Департамент территориальной политики, общественных работ и жилищного хозяйства;
- Департамент образования и управления университетами;
- Департамент промышленности и торговли;
- Департамент сельхозпродукции и сельского развития;
- Департамент культуры, социальных коммуникаций и туризма;
- Департамент здравоохранения;
- Департамент рыболовства и морских дел;
- Департамент правосудия, внутренних дел и труда;
- Департамент семейной политики, трудоустройства, женщин и молодежи;
- Департамент окружающей среды;
- Департамент социального обеспечения;
- Департамент эмиграции и международного сотрудничества.



В целях децентрализации функций формируются делегации от каждой провинции для всех департаментов Хунты, в которые входят все органы и службы. Департамент экономики, Казначейство и Департамент рыболовства организованы по территориальным делегациям.

Внутренний контроль за деятельностью Администрации автономии осуществляется Генеральным Советом Автономной области, который зависит от Министерства экономики и Казначейства. Внешний контроль осуществляется Финансовым Советом Галисии, Галисийским уполномоченным по правам человека, Галисийским Верховным Судом и Конституционным Судом государства.

Судебную власть в Галисии осуществляют обычные суды, суды провинции и Галисийский Верховный Суд. Последний является высшим органом юридической системы Галисии и не влияет на юрисдикцию Верховного Суда государства.

В Автономной области есть следующие совещательные органы: Консультативный Совет Галисии, Экономический и социальный Совет Галисии, Совет профсоюзов Галисии, Галисийский Школьный Совет и Галисийский Культурный Совет.

Помимо автономных институтов в Галисии, так же как и в других семнадцати испанских областях, существует местная администрация: городские советы и советы провинций; последние действуют в качестве органов поддержки городских советов и выполняют координирующие и инвестиционные функции.

В Испании существует жесткая децентрализация государственных расходов с заметной централизацией налоговых поступлений; это подразумевает важные перемещения средств среди трех уровней Администрации: центральной, автономной и местной. Достигнуто согласие по вопросам политики налоговой децентрализации и ее осуществления для того, чтобы ввести критерий государственного управления, основанный на налоговой подотчетности налогоплательщикам, и для того, чтобы смягчить борьбу за централизованные налоговые ресурсы.

Развитие полномочий, делегированных Галисийской Автономной области, привело к передаче ей целого ряда административно-управленческих функций. Галисийской Автономной области были переданы полномочия, функции и службы с прикрепленным к ним персоналом, который получил соответствующее образование с 1982 года.

С 1991 года Галисийская служба здравоохранения (Sergas) отвечает за систему здравоохранения Галисии, осуществляя свою собственную политику, адаптированную к галисийским территориальным и демографическим характеристикам.



Задачи, связанные с содействием экономической деятельности в Галисии, с 1993 года возложены на Галисийский институт экономического содействия (IGAPE), который поддерживает ряд программ помощи торгово-промышленной деятельности.

Государственная служба занятости Галисии была основана 1 января 1998 года, когда Хунта Галисии приняла на себя обязанности INEM относительно активной политики занятости в дополнение к той деятельности, которая до этого уже осуществлялась автономной Администрацией. Этой службой охватывается вся Галисия, она предназначена для улучшения качества обслуживания потребителей и более эффективного осуществления программ, что делает Хунту единственной организацией, ответственной за эту политику.

С другой стороны, даже в делах, конституционно отнесенных к государству, таких, как отправление правосудия, автономная организация государства Испания признает полномочия автономных комитетов на их собственной территории. Таким образом, в этой сфере, не влияя на исключительность Верховного Суда государства, судебную власть Галисии в настоящее время осуществляют 173 местных суда (?), 4 суда провинции и Верховный Суд Галисии.

Несмотря на то что государство обладает исключительными полномочиями в международных отношениях, Хунта создала Генеральный секретариат по отношениям с Европейским Союзом и иностранным делам и способствовала созданию Фонда «Галисия–Европа». Это частная некоммерческая организация, способствующая деятельности, которая поможет Галисии усилить свои связи с Европой. Он включает в себя различные государственные и частные структуры Галисии и открыт для других представителей экономической и культурной жизни Галисии с аналогичными целями. Через свои офисы в Сантьяго-де-Компостела и Брюсселе Фонд «Галисия–Европа» предлагает информацию и дает советы обществу Галисии в целом по широкому кругу вопросов, касающихся ЕС. Офис в Брюсселе был учрежден, чтобы информировать о деятельности этих институтов. Он следит и управляет делами Области, которые могут быть интересны для Галисии. Совет возложил на Генеральный секретариат по отношениям с ЕС и иностранным делам управление Фондом «Галисия–Европа», чтобы координировать действия, предпринятые различными секторами в отношении Европы. Палата Галисии была открыта в 1992 году и нацелена на распространение культуры, экономики и в целом деятельности и проектов Хунты Галисии в столице Испании.

Автономная Полиция Галисии была создана 1 октября 1991 года в



соответствии с административным Соглашением между министром внутренних дел и Хунтой Галисии, согласно которому подразделение Национальной полиции было переведено в Автономную область и на службу к Хунте. Сейчас службу несут 407 полицейских офицеров, которые рассредоточены по всей Галисии, со штаб-квартирой в городах Сантьяго-де-Компостела, Ла-Корунья, Луго, Оренсе, Понтеведра и Виго.

Хотя Галисия имеет право на свои собственные полицейские силы, она решила объединиться с Национальной полицией. Таким образом, она финансируется Министерством и Хунтой, а Национальная полиция несет обязательную службу на территории Галисии.

Автономная полиция Галисии выполняет функции обеспечения всеобщей безопасности, защиты властей, защиты от преступлений против половой свободы; защиты семейных отношений, защиты от плохого обращения, от лесных пожаров, защиты исторического наследия и в целом обеспечение безопасности в административных районах, присоединенных к Автономной области. Обеспечение всеобщей безопасности включает и охрану государственных зданий Хунты Галисии и Парламента; в сотрудничестве с государственными силами безопасности полиция Галисии обеспечивает безопасность других зданий области. Она также планирует и осуществляет операции по защите важных персон во время официальных мероприятий.

Есть смысл рассмотреть процесс административной реформы, которую начала автономная Администрация Галисии, осуществляя ее посредством следующих процедур:

- упорядочивание государственной службы Галисии (предпринимаются попытки адаптировать государственные предписания, касающиеся государственной службы, к особенностям автономной Администрации);
- кодификация распоряжений по Автономной области (направлена на упрощение распоряжений по секторам, применительно к каждому департаменту);
- создание Системы управления административной процедурой (SGPA) (делает возможным упрощение административных процедур по запросу и получению информации по управлению и мониторингу);
- создание Системы административной информации и гражданских служб (призвана улучшить отношения между гражданами и Администрацией);
- Оценка деятельности административных подразделений (анализируются человеческие ресурсы и материалы внутри административ-



ного подразделения, оценивается осуществляемая деятельность и достигнутые результаты);

– подготовка государственных служащих (рассматривается в качестве поддерживающего инструмента реформы и в основном сфокусирована на подготовке навыков управления для менеджеров высшего и среднего звена, подготовке кадров, ответственных за компьютерное управление административными процедурами, подготовке по коммуникационным технологиям, направленным на улучшение отношений с гражданами и т.д.).

В заключение – последний комментарий по поводу той роли, которую играет Галисийская Школа государственного управления в поддержке административной реформы. Галисийская Школа государственного управления (EGAP) – автономный организм, связанный с Канцелярией Президента и Департаментом управления делами и государственного управления. Главной миссией Школы является содействие модернизации Администрации Галисии, суть которой можно свести к трем ключевым направлениям:

– подготовка человеческих ресурсов, а именно: государственных служащих;

– лингвистическая стандартизация государственной службы на галисийском языке;

– проведение исследований в сфере Администрации, публичного права Испании и их публикация.

Галисийская Школа государственного управления ежегодно предлагает гранты на проведение научных исследований, она учредила премию Мануэля Колмейро за содействие исследованиям административных, юридических и социальных реалий Галисии. Кроме того, существует Фонд публикаций, включающий как периодические издания, такие, как «Вопросы государственного управления Галисии», так и непериодические.

Обучение направлено на государственных служащих всех административных категорий; в основном это краткосрочные курсы, хотя существуют и более длительные курсы, например по подготовке менеджеров высшего звена. Главное направление в обучении – подготовка менеджеров высшего звена, необходимая для получения доступа к высшим руководящим должностям в автономной Администрации.

Галисийская Школа государственного управления осуществляет политику обменов с национальными и иностранными школами и институтами. Она также принимает участие в различных международных мероприятиях, таких, как Международный форум государственного управления и менеджмента (IFPAM).



## ПОЛИТИКА И ПРАКТИКА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И МЕСТНЫМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ. ИТАЛЬЯНСКИЙ ВАРИАНТ

**Б. Феррари**

Проблема отношений между центральными и местными органами власти существовала в Италии на протяжении более полувека, но обострилась при делении на регионы в 1970 году. С тех пор было осуществлено три попытки изменить Конституцию страны, но все они потерпели неудачу.

Во всех этих трех случаях комитет, состоящий из двух палат (имевший одинаковое количество представителей и сенаторов), работал месяцами, составляя безупречные проекты, предусматривающие так называемую Великую реформу государства, – иначе говоря, реформирование формы правления, избирательной системы и введение некоторых форм федерализма в государственную систему. Но после вынесения проектов на рассмотрение, вместо того чтобы включить их в по-

### POLICY AND PRACTICE OF DELIMITATION OF AUTHORITY BETWEEN CENTRAL AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES. THE ITALIAN CASE

*Bruno Ferrari*

*In the article the bill on the so-called Great Reform, initiated recently by the Prime Minister Silvio Berlusconi is discussed. This project is connected with attempts to change the state structure in Italy from a unitary state to a "soft" federative model.*

*The author suggests a number of measures promote federalization of Italy: adoption of a new electoral legislature; creation of the Region Senate; delegation of a number of powers from central government to the regions; provision of a tough form of fiscal federalism.*



вестку дня Парламента, они были «заперты в долгий ящик», где хранятся до сих пор.

За последние десять лет были приняты только два важных конституционных постановления: одно из них – в 1993 году, – реформирующее систему выборов, позволило перейти от пропорционального представительства к избирательному бюллетеню с одним кандидатом, а другое (принятое в марте 2001 года левоцентристским правительством, которое потерпело поражение во время следующих всеобщих выборов) ввело некоторые мягкие формы федерализма.

Первый вопрос, который некоторые задают: почему было так сложно изменить итальянскую Конституцию? Причин этого непростого положения огромное количество, но по меньшей мере три из них должны быть упомянуты.

Причина первая. Процедура внесения поправок в Конституцию затянута и сложна. Необходимо, чтобы законопроект был утвержден обеими палатами (членами Палаты представителей и Сената) дважды в течение трех месяцев и был одобрен двумя третями голосов. Если законопроект одобрен меньшим количеством голосов, чем требуется, он должен быть представлен на референдум, который утверждает или отклоняет его.

Если вы примете во внимание, что все итальянское правительство периода холодной войны не имело достаточно голосов, потому что в Италии была самая большая коммунистическая партия на Западе, которая выступала в принципе против каких-либо изменений Конституции, то вы сможете понять, почему ни один значительный законопроект не стал законом.

Причина вторая. Христианские демократы, самая крупная партия в составе послевоенных коалиционных правительств до 1993 года, заявившая о своей готовности передать полномочия местным органам власти и органам местного самоуправления, на самом деле хотела оставить все как есть; причиной этому явилась большая географическая площадь Центральной Италии, так называемые «красные регионы» (Лигурия, Эмилия Романья, Умбрия, Таскания с такими городами, как Генуя, Болонья, Флоренция, Римини, Перуджия) и множество других городов и провинций, которыми руководила левоцентристская коалиция, состоящая из коммунистов и социалистов. Итак, резкая передача полномочий от центральных органов в регионы и местные органы самоуправления, означала для партии Христианских демократов то же самое, что отдать их соперникам, коммунистам, больше власти, а это, по их мнению, нельзя было назвать хорошей политикой.



Причина третья. Партия Христианских демократов и ее союзники, но прежде всего Христианские демократы, которые на первых всеобщих выборах после Второй мировой войны в 1948 году получили абсолютное большинство голосов, несли ответственность за то, что полномочия не были переданы местным органам власти, в то время когда они имела большинство голосов в Парламенте. Они унаследовали централизованное государство с либеральными традициями, которые были ослаблены фашистским режимом, но не смогли ничего изменить, несмотря на то что большая часть членов Парламента была на их стороне. Все это заслуживает осуждения, тем более если принять во внимание, что Народная партия – предшественник партии Христианских демократов – была создана в 1919 году под предводительством Дона Стурца, священника и государственного деятеля, как партия, поддерживаемая муниципалитетами в противовес центральным органам власти с либеральными традициями. Излишне говорить, что единственной задачей правительства Христианских демократов с 1948 по 1953 год было поставить на ноги разрушенную страну. Это стремление понятно, но, без сомнения, потеря возможности передачи полномочий в это время дорого обошлась Италии с политической точки зрения.

Эти предварительные замечания, хоть и более пространные, чем мне хотелось бы, по моему мнению, необходимы, чтобы рассмотреть наш Основной Закон и первую серьезную конституционную поправку, принятую Парламентом в начале прошлого года, с учетом исторической и политической ситуации.

Вот некоторые поправки к Конституции Италии, принятые в соответствии с Конституционным законом.

1. Утверждены четкие разграничения между автономными регионами с особыми формами самоуправления и обычными формами самоуправления. Регионы с особыми формами самоуправления созданы в Северной Италии и либо граничат с другими странами (Валле-д'Аоста граничит с Францией; Трентино-Альто-Адидже – с Австрией, Фриули-Венеция-Джулия расположена рядом с Австрией, Словенией и Хорватией), либо это те регионы, где доверие к самоуправлению было более выраженным, – Сицилия и Сардиния.

2. Крупные города, такие, как Турин, Милан, Неаполь, Палермо и Рим с его статусом столицы, будут отнесены к прежним четырем уровням правительств: муниципалитеты, провинции, регионы и государство.

3. Принцип деления законодательной власти («все полномочия принадлежат центральным органам власти, за исключением тех, которые



предоставлены регионам», как гласит прежняя 117-я статья Конституции) отменен; новая формулировка гласит: «Все полномочия принадлежат регионам, за исключением тех полномочий, которые даны государству: оборона, международные отношения, внешняя политика и правосудие».

4. Автономные регионы будут сами составлять доходную и расходную части бюджета, и им будет позволено самим взимать налоги. Предусмотрено создание фонда для выравнивания более отсталых регионов.

5. Принцип субсидиарности, согласно которому граждане должны прежде взаимодействовать с тем государственным органом, который находится к ним ближе всего, начиная с муниципалитетов, официально введен в Конституцию.

6. И последнее: любой контроль государства над законами региона и контроль регионов над местными органами власти отменен.

Эти главные изменения, содержащиеся в Конституционном законе, о котором мы только что говорили, явились причиной жарких споров между политиками двух коалиций по поводу того, достаточно ли было принятых поправок к Конституции, чтобы считать Италию федеративным государством.

Как всегда, мнение правоцентристской коалиции, которая сейчас у власти, но во время принятия Закона находилась в оппозиции, было абсолютно негативным.

Для левоцентристской коалиции, которая предложила на рассмотрение законопроект, мнение было положительным. «Могло бы быть предложено что-нибудь лучше, – заявляли они, – но это важный шаг навстречу по сравнению с ситуацией, которую мы имеем сейчас».

Правоцентристская коалиция сразу же после референдума, на котором утверждался Конституционный закон, выдвинула свой собственный законопроект, представлявший собой более смелую форму передачи полномочий. Затем, совсем недавно, наш премьер-министр Сильвио Берлускони предложил законопроект о так называемой «Великой реформе», с тем чтобы провести его к концу сроков работы его правительства. Этот законопроект опирается на ориентированное на федеративную систему государство, систему президентства и новый избирательный закон.

Активное участие в поддержке «Великих реформ» принимает партия Северного Союза, исторический лидер которой Умберто Босси является одним из членов кабинета министров, проводившим реформы в тот период, когда кабинет возглавлялся господином Берлускони.



Роль Северного Союза, участвовавшего в этой политической борьбе, была очень важна, учитывая, что образование этой партии в конце 90-х годов было продиктовано ярко выраженным стремлением к федеральной форме правления. Стоит вспомнить, что господин Босси – грубый, часто меняющий свои взгляды политик, – перед тем как обратиться к федеральной форме правления, проповедовал выход из состава государства.

Возвращаясь к главной идее «Великих реформ», нужно отметить, что согласно программе, представленной Сильвио Берлускони, в государстве, ориентированном на федеральную форму правления, регионы должны иметь полную власть в таких сферах, как образование, профессиональная подготовка, здравоохранение, безопасность граждан; должен быть создан Сенат регионов; Конституционный Суд должен состоять из судей, выбранных в каждом регионе, и должна быть обеспечена жесткая форма финансового федерализма после так называемой каталанской формы правления государством: 70% доходов оставались в регионах и 30% передавались в центральные органы власти.

Самое смелое нововведение – это создание Сената регионов, потому что, с одной стороны, это упраздняет так называемую систему бикамерализма (когда перед утверждением один и тот же текст любого законопроекта должен пройти через две палаты), а с другой – оно предусматривает модель, основанную на трех уровнях: законы по исключительным функциям государства (оборона, международная и внутренняя политика и т.д.) принимаются только членами Палаты представителей, законы о полномочиях регионов находятся в ведении самих регионов, а законы о тех полномочиях, которые осуществляются как государством, так и регионами, принимаются Сенатом регионов.

Что касается президентской системы правления, предпочтение отдается французской полупрезидентской форме правления, в то время как уже действующий избирательный закон о выборе губернаторов и региональных ассамблей основывается на пропорциональном представительстве и дополнительных привилегиях, которые получает победившая коалиция.

Это в большей или меньшей степени должно стать содержанием «Великой реформы», которую Правительство представит в ближайшем будущем. Но, как видно из моего доклада, тема отношений между центральными органами власти и органами местного самоуправления очень популярна сегодня в Италии, с одной значительной разницей: если вы в России ищите новые формы правления на протяжении нескольких лет, то мы в Италии – на протяжении полувека.



## ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНЫМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СЛОЖНОЕ СОСУЩЕСТВОВАНИЕ

### THE INTERRELATION BETWEEN THE CENTRAL EXECUTIVE POWER AND THE LOCAL SELF-GOVERNMENT – A COMPLEX CO-EXISTENCE

*Zakhari Zakhariev*

*Analyzing the course of reforms in Bulgaria the author notes that the processes of delimitation of powers, decentralization, formation of local self-government and civil society are taking place simultaneously.*

*Difficulties in creation of effective administrative and territorial state structure are connected with implementation of legislature concerning delimitation of powers, the lack of real independence of communities in issues of formation of their own budgets, the lack of traditions of interaction between authorities and civil society structures.*

*For Bulgaria, an important aspect of delimitation of authorities between levels of power is the creation of the second level of local self-government and, accordingly, the creation of more precise and legally established criteria determining the competence of local self-government.*

### 3. Захариев

Нахождение разумного баланса в отношениях между центральной исполнительной властью и органами местного самоуправления – трудный процесс. Он требует не столько формального сосуществования, сколько активных усилий к эффективному взаимодействию на стабильной основе законов. Основные компоненты этого процесса – четкое распределение прав и обязанностей, обеспечение необходимых ресурсов для выполнения возложенных задач и желание вести диалог на равных условиях.

Существенным недостатком проводимой до сих пор административной реформы в Болгарии является отсутствие последовательности и четкой политической воли довести ее до конца. Учитывая это, нынешнее правительство подготовило анализ выполнения при-



нятой шесть лет назад стратегии построения современной административной системы и внесло в парламент актуализированную модель развития административной реформы с целью оптимизации функций и улучшения эффективности административных структур. Основная задача в этом направлении – создать гибкую государственную администрацию, способную обеспечивать исполнение болгарского законодательства и законодательства Европейского Союза. Другие цели: борьба с коррупцией, изменение отношения к гражданам, введение четких правил административного обслуживания физических и юридических лиц. Парламент Болгарии уже принял законопроект об изменениях и дополнениях к Закону об администрации, с помощью которого были решены некоторые наиболее острые проблемы: четкое разграничение политического и экспертного уровней администрации, оптимизация структур центральной и исполнительной власти, освобождение ресурсов бюджета с целью их направления, например, в общины.

Администрации центральной исполнительной власти и общинные администрации являются частью одной общей системы – исполнительной власти, поэтому действия правительства, направленные на развитие администрации, в равной степени затронут как государственные органы, так и общины. Реформа государственной администрации и стимулирование процесса децентрализации, местное самоуправление и гражданское участие – связанные процессы и будут осуществляться параллельно. Нынешнее правительство декларировало о намерении создать современное и эффективно функционирующее административно-территориальное устройство страны за счет усиления местной демократии, процессов децентрализации, гражданского участия в процессах принятия решений на местном уровне. В результате можно констатировать следующее:

- действующая система правил и регламентов при разграничении компетенций между государством и общинами в ряде важных секторов (здравоохранении, образовании, социальной деятельности, инфраструктуре) несовершенна;

- самостоятельность общин при формировании их собственных доходов ограничена;

- отсутствуют традиции во взаимодействии местных властей с гражданами, частным бизнесом и неправительственными организациями.

Основная точка, в которой чаще всего интересы центральной власти и общин пересекаются, – это областная администрация – орган, который при проведении региональной политики обеспечивает ее соответствие национальным интересам. На него возложено проведение государственной политики в области, обеспечение законности в осуществлении административного контроля, а также взаимодействие с органами



местного самоуправления и местной администрацией. Вот почему от того, как функционируют областные администрации, и от способа их взаимодействия с общинами в большей степени зависит характер отношений между центральной и местной властью. Другим решающим условием изменения в подходе к местной власти является реальная децентрализация управленческих полномочий и перебрасывание публичных функций на местные власти и субъекты гражданского общества.

Действующее правительство объявило, что предусматривает провести широкую общественную дискуссию по вопросу установления второго уровня местного самоуправления и выбор областных руководителей при четком разграничении функций между органами государственной власти и местным самоуправлением. В ходе дискуссии следует выяснить статус избираемых местных представителей, компетенции, территориальные границы, гарантии финансовой самостоятельности новых самоуправляющихся единиц, после чего предпринимаются и конкретные действия к подготовке пакета законодательных мер. Введение нового уровня самоуправления – процесс, который требует как полного перераспределения полномочий между общинами, областями и центральными государственными органами, так и изменений в ряде законов.

По данным опроса, проведенного Национальным центром исследования общественного мнения (НЦИОМ) в мае 2002 года, 34% респондентов выразили одобрение деятельностью администрации их собственной общины, тогда как за одобрение Парламента высказались 17% и Правительства – 23% опрошенных. В свою очередь, собирательный образ мэра получил 44% одобрения и 37% неодобрения.

Обычно местная власть в представлении людей – это их власть, она ближе всего к их проблемам, ей каждый день ставят оценку, на нее можно воздействовать прямым образом. Так считается в цивилизованном мире. В Болгарии же законы не гарантируют в необходимой степени прав людей на уровне местного самоуправления. Выводы иностранных экспертов подтверждают это – возможности наших институтов власти работать по критериям Европейского Союза невелики.

До следующих местных выборов остается около 14 месяцев – достаточный срок, чтобы принять необходимые изменения в законах и создать институты местного самоуправления. Иными словами, перейти к децентрализации власти, дать больше прав и ответственности местным правлениям, гарантировать эффективный гражданский контроль за этими институтами. Децентрализация имеет конкретное содержание – фискальное и имущественное. Это, кажется, не устраивает остальные власти. Цель процесса состоит в том, чтобы общины



располагали реальными собственными доходами, размер которых определяется ими, а не центром. Как правило, собственные доходы общин более низки, чем их расходы. В Европе доля общинных расходов, финансируемых собственными силами, колеблется от 90 до 30%, в Болгарии она составляет 6%, то есть фискальная зависимость местного самоуправления в Болгарии в 5–15 раз выше, чем в Европе.

Децентрализация, кроме того, предоставляет общинам больше свободы в распоряжении собственностью на своей территории. Со временем каждая государственная собственность, не связанная прямым образом с функционированием министерств и ведомств, должна стать общинной. Средства, полученные в результате использования или продажи имущества, также останутся в общинах. Пока же государство вносит изменения в местное развитие и распоряжается собственностью на территории общин, часто вопреки несогласию местного населения.

Ответственность местного самоуправления перед людьми обязывает расширить мажоритарную систему выборов – кроме мэров, мажоритарным образом необходимо избирать общинных советников. Таковы ожидания населения, судя по данным национального представительного исследования комиссии по местному самоуправлению парламента, которое проводилось в марте 2002 года. Только 7% опрошенных поддерживают идею избрания общинных советников на основе нынешней пропорциональной системы, 30% требуют мажоритарной, 24% – смешанной. Личная ответственность перед избирателями и большая прозрачность – самые важные условия эффективного гражданского контроля за властью. 76% болгарских избирателей хотят, чтобы у них было законное право отзывать избранных ими мэров и общинных советников в случаях невыполнения своих предвыборных обещаний.

Если кандидаты в мэры и общинные советники будут лично отвечать за реализуемые программы, то будут видны и конкретные цели, которые следует выполнить в рамках одного мандата. Избранные лица будут искать поддержку общественности не только во время выборов, но и на протяжении всего срока действия полномочий. Пора уже, чтобы общины утвердились как равноправные партнеры центральной власти. Этого требуют и сами общины, и такова практика в Европейском Союзе.

Однако, для того чтобы эти идеи осуществились, политические силы должны добиться согласия по поводу прав и ответственности местного самоуправления и изменения в законах, которые обеспечат их. Это будет нелегко, так как необходимо внести поправки в конституцию, избирательные и налоговые законы, закон о местном самоуправлении, закон об общинной собственности, а также изменить ряд подзаконных нормативных актов.



## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И СТРУКТУРЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СИСТЕМЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

**О.Н. Фомин**

### LOCAL SELF-GOVERNMENT AND STRUCTURES OF THE CIVIL SOCIETY WITHIN THE SYSTEM OF POWER DELIMITATION

**Oleg Fomin**

*The author states that delimitation of powers between different levels of government should be preceded by delimitation of competences between a state and a civil society.*

*Present-day self-government in Russia is still under state administration. Formation of a civil society on corporate principles will put a state and public power under control, many administrative functions will be delegated to civil society structures.*

*For Russia a continental model of public administration combining direct state administration in provinces and local self-government can become the most productive one.*

**В**опрос о разграничении полномочий между центральными органами власти и местным самоуправлением в ходе строительства новой государственности является, возможно, основным, но не единственным. Представляется, что правильное его решение возможно только при рассмотрении этого процесса в единстве с развитием гражданского общества: его структур, его возможностей, его осознания собственной значимости. Государство не в силах нести на себе весь груз социальных проблем – часть его должно принять на себя гражданское общество.

В литературе уже отмечалось, что распределение полномочий внутри государства не может быть чем-то застывшим [1]. Оно должно рассматриваться как динамичный процесс. Например, одним из факторов влияния здесь может рассматриваться экономика, с присущей ей цикличностью. Так, разграничение полномочий между



федеральным центром и регионами не может быть одинаковым, когда страна находится на стадии спада и на стадии подъема.

Как показывает европейский опыт, в период подъема больше средств сосредоточивается в центре, чтобы сформировать некий резерв и потратить его не на социальные нужды, а на такие вложения в инфраструктуру, которые на следующем шаге обеспечат выход из кризиса. И, наоборот, в момент спада больше полномочий следует передавать на муниципальный уровень, ближе к человеку, который в состоянии быстрее реагировать на сложную ситуацию. Однако проблему полномочий нельзя рассматривать как перекалывание части их с государства на плечи других субъектов общественных отношений. Смысл в том, чтобы найти и поддержать такие субъекты, которые готовы взять на себя решение ряда задач и могут справиться с ними лучше, чем государство. Поэтому мы уверены, что, прежде чем разграничивать полномочия между различными уровнями государственных структур, необходимо осуществить разграничение этих полномочий между гражданским обществом и государством.

Как известно, одним из характерных явлений политической жизни западных стран последних двух столетий было стремительное расширение пределов государственного управления. Индустриальные общества становились все более централизованными, иерархичными и бюрократизированными. «В начале XX века, – отмечает Р. Инглхарт, – государственные расходы в большинстве обществ поглощали от 4 до 19% внутреннего валового продукта (ВВП). К 1980 году они составляли от 33 до 60% стоимости намного увеличившегося ВВП в западных и 70–80% – в некоторых социалистических обществах. Казалось, что возрастание государственной собственности и государственного контроля над экономикой – знак нахлынувшего будущего» [2, с. 11].

Однако в течение 80-х годов XX века дальнейшая экспансия государства достигла точки убывания отдачи – как в функциональном отношении, так и в смысле массового приятия такой его роли. Сначала она натолкнулась на растущую политическую оппозицию на Западе, а затем последовал ее полный крах в странах Восточной Европы. Массовое бюрократическое производство было спасительным механизмом, оправдывавшим себя в индустриальном обществе, которое в начальной фазе позволяло правительствам обрабатывать миллионы индивидов посредством стандартизированных рутинных процедур. Но тенденция к бюрократизации, централизации, а также к государственной собственности и контролю обратилась вспять. Общественное доверие к иерархическим институтам стало убывать на всем пространстве раз-



витого индустриального общества. Это не могло не оказать влияния на характер последующего развития государства.

Отмеченные изменения стали предметом обсуждения научного сообщества на XVII конгрессе Международной ассоциации политических наук (IPSA), который состоялся в августе 1997 года в Сеуле под общим девизом «Конфликт и порядок». По словам участника конгресса С.П. Перегудова, преобразования характера отношений между государством и обществом признаются мировой наукой значительным явлением в политике последнего десятилетия. Большинство исследователей согласилось, что развитие теории государства происходит в сторону «частичной конвергенции» государственно-центристской и общественно-центристской школ. И, как отметил в своем докладе Дж. Пьер, «...современное государство не сдало свои позиции глобализации, не исчезла и его способность управления экономикой. Но изменились формы этого управления, следовательно, и его стратегия, потому и новая роль государства в глобализирующейся экономике не должна оцениваться как уменьшающаяся либо вообще исчезающая – просто она меняется» [3, с. 141].

Суть указанных изменений заключается в том, что в сферу государственного управления все более широко вовлекаются общественные организации. Речь идет уже не об управлении-команде, а об управлении-взаимодействии, управлении-партнерстве, то есть о перемещении акцентов с волевого воздействия субъекта на объект на отношения взаимной ответственности, партнерства, самостоятельности, договоров, координации общего руководства.

Смысл государственного управления состоит в том, чтобы обеспечить в обществе, разделенном на множество социальных сил и интересов, определенное спокойствие, согласованность, целесообразность сознания, поведения и деятельности людей, гармонизацию отношений и поступательное развитие. Если же управляющее воздействие не доходит до человека в управляемом объекте и не влияет на его поведение и деятельность, то есть не объективируется, то государственное управление как таковое не реализуется. Справедливо утверждает Г.В. Атаманчук: «...как бы ни трактовали государственное управление, в нем обязательно должны быть представлены управляющие воздействия, понижающие и подчиняющие себе многообразные элементы (и компоненты) государственного управления и вводящие их в управляемые объекты» [4, с. 31].

Рассуждая о разграничении полномочий между центральными органами власти и местным самоуправлением, необходимо помнить, что



в организационных структурах, в том числе и государственного управления, используется несколько оснований, формирующих соответствующие типы структур.

Линейное основание создает структуру, при которой преобладает вертикальная, однонаправленная подчиненность государственных органов, образующая в законченном виде строгую иерархическую пирамиду. Здесь обычно строго соблюдается единоначалие, когда одно лицо на каждом уровне вертикали сосредоточивает в своих руках ведение управленческих процессов в возглавляемом им государственном органе, и единство распорядительства, когда исполнительные команды передаются строго от одного лица к другому. Линейный тип структуры жестко формализован и придает ей устойчивость, надежность, последовательность. Он благоприятен для исполнения, четкого проведения в жизнь властных требований. В нем, однако, слабо выражены обратные связи, ограничено представлено многообразие жизни, что снижает его универсальность и эффективность.

Функциональное основание ведет к формированию государственных органов, специально приспособленных к осуществлению конкретных функций управления. Это позволяет под каждую из реализуемых функций подобрать высокопрофессиональный аппарат специалистов. В то же время данное основание порождает очень сложную проблему межфункциональной координации, которая ограничивает достоинства специализированного ведения отдельных функций управления.

Линейно-функциональное основание обеспечивает соединение достоинств линейного и функционального оснований и способствует созданию структуры, в которой одни органы принимают управленческие решения и властно приводят их в жизнь, а другие обеспечивают их информацией консультативного, статистического, планирующего, координационного и иного свойства. В итоге повышается уровень государственного управления.

Развитие самоуправленческих механизмов в управляемых объектах в условиях демократии и рынка заставляет искать новые организационные основания для структур управления. В последние десятилетия во многих странах все большее внимание уделяется программно-целевому основанию, в соответствии с которым в основу организационной структуры закладывается какая-либо цель (либо сумма целей) или комплексная программа, которой подчиняются соответствующие структурные элементы и их взаимосвязи. Это способствует интеграции интеллектуальных, природных, производственных, информационных и иных ресурсов для решения актуальных общественных проблем.



Наконец, свою роль в становлении инновационных механизмов государственного управления может сыграть так называемое матричное основание структур управления. Данный тип структуры, связанный, как правило, с территориальным управлением, обеспечивающим комплексный подход к управленческим процессам на определенной территории, будучи дополненным программно-целевыми структурами, управляющими решением отдельных проблем, дает возможность гибкого, адаптационного подхода к развивающимся, динамическим управляемым объектам и умелой координации их многообразия.

Как видим, формы организации достаточно разработаны и создают возможность для поиска государством новых форм своей внутренней организации, свидетельствующих о повышении адаптивности к новым вызовам времени. Однако решать эти проблемы оно должно не утрачивая того позитивного капитала, который накопило за столетия своей эволюции. В частности, государство должно сочетать свои действия с общественной инициативой граждан, избегать силовых методов решений, всемерно оберегать приоритетность статуса личности, обеспечивать гарантии ее неотъемлемых прав на свободное самовыражение. Поэтому в современных условиях одно из важных мест в системе «государство – общество» принадлежит местному самоуправлению.

В организационной структуре государственного управления местное самоуправление выступает в виде особой подсистемы со своими объектами управления, компетенцией, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением, технологией деятельности персонала и другими элементами. Эта подсистема «снизу» связана с населением – носителем и источником власти, в том числе и по отношению к вышестоящим уровням, а «сверху» – с органами государственной власти субъектов Федерации и в целом Федерации. Благодаря этому сохраняется системность государства, системность общества и системность государственного управления.

Следует отметить, что если в вопросах о вертикальной соподчиненности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации существуют «сходящиеся» точки зрения и даже определенные законоположения, то о соподчиненности первых и вторых с местным самоуправлением, в том числе с его исполнительными органами, высказываются разные мнения. Заслуживает внимания точка зрения, в соответствии с которой местное самоуправление «олицетворяет собой пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой», в котором обнаруживается «сочленение общественных форм (в организации) и вла-



стных полномочий (в юридической силе управленческих решений)» [4, с. 69]. Однако в действительности органы местного самоуправления в большинстве своем пока еще находятся под директивным управлением государственных органов власти и не выполняют функцию вовлечения населения в процессы самоуправления. В силу этого на сегодняшний день они все еще остаются в лучшем случае административно-общественными механизмами местного самоуправления.

Внимание к проблемам местного самоуправления обусловлено тем, что в настоящее время главная цель реформирования общественных отношений – повышение хозяйственной и трудовой активности населения в решении собственных проблем, в создании условий, позволяющих каждому человеку реализовать свой потенциал, свои способности, обеспечить благосостояние семьи. Однако эта цель не только не достигнута, но и во многом дискредитирована. Свою идею для исправления ситуации, предложили сторонники теории корпоративизма. По их мнению, корпоративные начала в политической жизни могут стать одним из важнейших факторов стабилизации и повышения уровня управляемости общественными делами [5, с. 200]. Только при корпоративном устройстве власти результатами труда станет распоряжаться местное сообщество, а через него и каждый человек как равный участник властных отношений.

Развитие демократии и народного самоуправления не есть ослабление центральной власти, наоборот, оно разгружает ее от несвойственных ей функций, ставит власть в рамки правового поведения и позволяет сосредоточиться на решении стратегических вопросов. Многие функции управления государством, как показывает мировой опыт, делегирует своим гражданам на уровне местного самоуправления, что позволяет сбалансировать разные интересы, как отдельных людей, так и больших социальных групп, наций и народностей, религиозных конфессий и т.п. Достижение такого баланса интересов – искусство и наука современной политической системы, залог ее прочности и источник развития, преодоления кризисных явлений в государственном управлении.

Как уже подчеркивалось, решающим элементом в балансе интересов всегда были и остаются отношения собственности – основа хозяйственной жизни общества. Однако механизм становления многообразия форм собственности, который должен быть запущен государством, пока работает неэффективно. Развитие гражданского общества, имеющее в качестве необходимой предпосылки существование и свободное развитие различных форм собственности, будет идти долго, трудно и,



возможно, бесперспективно, если само государство не будет поддерживать и стимулировать этот процесс. Под влиянием управленческой и научно-технической революции в конкурентном поле разных видов собственности все большее значение приобретает корпоративная, которая позволяет более полно связывать результаты хозяйственной деятельности с ее социальным смыслом, лучше мотивирует людей к труду. В некоторых странах она (в разных формах) составляет от 60 до 70%.

Формирование гражданского общества на принципах корпоративизма поставит под контроль государство, публичную власть, которые все в большей мере будут выполнять свою главную функцию – защищать безопасность общества, каждого гражданина на основе закона. Многие функции государственного управления будут делегированы гражданам, территориям, хозяйственным союзам и ассоциациям на основе подлинного самоуправления, что позволит значительно сократить государственный аппарат и поставить его под контроль гражданского общества.

Став государственной и подконтрольной обществу, власть все в большей мере будет выступать не только как инструмент захвата и удержания ее, а как метод становления таких властных отношений, при которых суммарная власть организаций гражданского общества (частная власть) наконец станет преобладающей над властью государства (публичной властью). Власть будет создаваться населением и защищать его интересы на всех уровнях. С точки зрения теоретиков корпоративизма, это единственный способ изменить государственно-правовое отчуждение, существующее в обществе.

Опыт большинства развитых демократических стран свидетельствует, что местное самоуправление является тем пространством, на котором граждане, участвуя в многообразных видах деятельности по решению своих насущных проблем, учатся действовать политически. Для России опыт этих стран важен не только потому, что участие граждан в местной политике увеличивает вероятность выработки наилучшего политического курса, но и потому, что это ключевой механизм формирования поддержки политической системы. Участие в защите своих интересов и разрешении конфликтов на уровне самоуправления само по себе создает благоприятные условия для политической социализации граждан, для воспроизводства и совершенствования политической культуры, основанной на консенсусе и осознанном понимании своих прав и обязанностей – как на уровне местного сообщества, так и общества в целом. Участие в организации и осуществлении местного



самоуправления – эффективный механизм политической социализации молодежи и формирования ее гражданственности.

В связи с этим сегодня на первый план выдвигаются задачи не только правового оформления, но и разработки, отладки и запуска механизмов оптимального взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Мировой и отечественный исторический опыт показывает, что такая оптимальность достижима лишь в том случае, если система местного самоуправления будет пониматься не как «придаток» государственных органов, «нижняя ступенька» в их строгой иерархии, но как относительно самостоятельный институт власти. Однако нужно признать, что, хотя федеральная власть всячески стимулирует и поддерживает развитие местного самоуправления, региональные власти идут на это крайне неохотно.

В результате отсутствия четко выраженной и воплощенной в практические действия политической воли со стороны центра и гражданской инициативы населения в большинстве субъектов Российской Федерации произошло формирование авторитарных политических режимов, а органы муниципальной власти практически повсеместно поглощаются структурами региональной исполнительной власти. Что же касается представительных органов местной власти, то в настоящее время они задействованы крайне слабо и фактически выведены за пределы реального политического поля формирования местного самоуправления. Их роль сведена до минимума не только своеобразным региональным законодательством, позволяющим исполнительной власти влиять на процесс формирования и деятельности представительных органов власти, но и отсутствием реальной поддержки со стороны региональной хозяйственной номенклатуры, сделавшей ставку на единого «хозяина» в регионах.

В таких условиях сложившаяся система местного самоуправления не только не стала школой демократии для российского населения, прочным фундаментом становления гражданского общества, его структурирования и свободного развития отношений по горизонтали, но и дискредитировала во многом этот важнейший социальный институт, сделала перспективу стабильного и устойчивого демократического развития России еще более призрачной и проблематичной.

Представляется, что оптимальным для России вариантом функционирования местного самоуправления является сочетание механизмов государственного управления и механизмов территориального самоуправления. Для России вряд ли подойдет англосаксонская модель де-



тельности местного самоуправления, при которой оно реализуется в свободной форме при косвенном контроле со стороны государственных органов. Наше будущее скорее связано с теорией дуализма муниципального управления, в которой утверждается, что органы местного самоуправления, реализуя властные полномочия, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации. В силу этого нам ближе континентальная модель деятельности органов местного самоуправления, где найдена форма сочетания прямого государственного управления на местах с местным самоуправлением.

Интересно утверждение В.Ф. Шрейдера, ссылающегося на мировой опыт, о том, что при организации местного самоуправления целесообразен принцип не равновесия властей, а приоритет одной из них. Структурно этот уровень построен по схеме «сильный» мэр и параллельно работающий городской Совет с четко распределенными полномочиями каждого из этих органов местной власти и их взаимоотношений [6].

С этим можно согласиться, так как эта схема ориентирована на традиционное национальное отношение к власти, когда уважение к авторитетной личности переносится и на возглавляемый ею орган власти (в нашем случае – орган местного самоуправления). Схема же, предполагающая доминирование Совета, подобного уважения населения обеспечить не может. Дело даже не в особенностях этой формы власти, в частности свойственной представительному органу внутренней конфликтности, а в инерции массового сознания, в том, что коллегиальные органы местной власти, в советское время бывшие совершенно бесправными, дискредитированы в глазах населения и необходимо время, чтобы эта негативная традиция была изжита.

Когда говорят о сильном государстве, имеют в виду не бюрократические и авторитаристские характеристики. Сильное государство – это прежде всего государство, способное выразить и защитить общественные интересы, создать для этого соответствующие взаимодействующие демократические элементы власти, полагающие основой своей деятельности решение социальных проблем населения и опирающиеся на систему народной поддержки и народного контроля через механизмы гражданского общества.

Это тем более актуально сейчас, когда гражданское общество качественно меняет свои организационные и функциональные характеристики. Исследователи справедливо отмечают, что «гражданское общество отнюдь не является произвольным или бездумным порождени-



ем капитализма, следствием урбанизации, грамотности, социальной мобильности и эмпатии, словом – прогресса, хотя все названное и способствует его укреплению. Напротив, для его появления требуется артикулированная политика со стороны государственной власти и определенные привычные нормы жизнедеятельности частных производителей» [7, с. 25]. Но в то же время всегда существует угроза того, что государство и другие бюрократические структуры поглотят политическое сообщество, не имеющее достаточно развитых механизмов своей, независимой от бюрократии, политической самоорганизации.

Как показывает мировой опыт, в деятельности цивилизованных государств происходит существенная перегруппировка функций, выдвижение новых приоритетов в государственной работе. Все большее значение стали приобретать политические методы управления, строящиеся на принципе учета и согласования интересов. Главный субъект управления делегирует многие распорядительно-организационные, регулятивные, нормотворческие, финансово-экономические функции разным субъектам управления, стимулируя тем самым становление гражданского общества. При этом надо учесть, что ход общественного развития в прошедшем столетии показал не только возможность, но и необходимость параллельного роста активности как государства, так и гражданского общества, усиления их взаимовлияния. Успех этого процесса во многом зависит и от степени развития самого гражданского общества, от его готовности брать на себя ответственность за развитие страны.

Таким образом, можно констатировать, что разграничение полномочий между центральными органами власти и местным самоуправлением должен идти параллельно процессу перераспределения полномочий между государственными органами, местным самоуправлением и структурами гражданского общества. Представляется, что необходимо изменить подход в распределении полномочий и функций, при котором обязанности перекладываются с одного уровня на другой исключительно внутри органов власти, население же изолируется от принятия решений и ответственности за их реализацию. Следует сократить количество функций, за которые отвечают государственные органы и органы местного самоуправления, передавая их и ресурсы на конкурсной основе структурам гражданского общества. В этом видится оптимизация процесса разграничения полномочий в ходе развития российской государственности.



#### Библиографический список

1. Полномочия не дают – их берут: Интервью с П. Щедровицким // Эксперт. 2002. № 27.
2. *Инглхарт Р.* Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющееся общества // Полис. 1997. № 4.
3. *Перегудов С.П.* Новейшие тенденции в изучении отношений гражданского общества и государства // Полис. 1998. № 1.
4. *Атаманчук Г.В.* Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. М., 2000.
5. Основы современного социального управления: теория и методология. М., 2000.
6. *Шрейдер В.Ф.* Местное самоуправление в условиях политических реформ в современной России: региональный аспект: Дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2000.
7. *Шмиттер Ф.* Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // Полис. 1996. № 5.



## РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И МЕТОДОЛОГИИ

**А.С. Сергеев**

Говорят, истина лежит  
между двумя противополож-  
ными мнениями.  
Неверно, между ними  
лежит проблема.

*Гёте*

**Ш**ирокий круг проблем в области разграничения предметов ведения и полномочий поставлен в недавно опубликованном докладе Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа (Полномочия, функции и предметы ведения в стратегической перспективе развития государственности: Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. Н. Новгород; М., 2002).

В этом документе изложены многие важные идеи по указанному вопросу, но также верно и то, что ряд его положений не является бесспорным. По некоторым из них развернулась оживленная дискуссия при обсуждении доклада Центра стратегических

### DELIMITATION OF JURISDICTIONS AND POWERS: THE THEORY AND METHODOLOGY

*Alexandr Sergeev*

*The author analyzes the report presented by the Center for strategic research of the Volga Region Federal District "Powers, functions and jurisdictions in a strategic perspective of the state system development".*

*The above-mentioned report brings up the task of establishing institutions responsible for failure to exercise powers and aimed at enhancing the efficiency of state functioning. Nevertheless, the author takes the view that it is more reasonable to speak of the mechanisms of exercising rights in this sphere by existing institutions.*

*Ensuring of the priority of legislative regulation of shared jurisdictions by the Russian Federation and the reduction of objects for standard regulation by subjects of the Federation are the tasks that can be implemented in the sphere of power delimitation.*



исследований Приволжского федерального округа, которое состоялось 24 мая 2002 года в Саратове.

В целях повышения эффективности функционирования государства в рамках стратегии разграничения предметов ведения, полномочий и функций между федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления выдвигаются задачи создания институтов ответственности за неисполнение полномочий. В частности, разработчики, наряду с уже сложившимися институтами, предлагают введение административных судов, механизмов федерального вмешательства и контроля.

В данной постановке проблема понимается так, что существует некий вакуум упомянутых институтов ответственности. Что же касается механизмов федерального контроля, то они есть: это Конституционный Суд РФ, Президент РФ, Федеральное собрание РФ, Министерство юстиции, Счетная палата и суды общей юрисдикции. В качестве института ответственности важная роль отводится административным судам. На деле эти органы призваны упорядочивать отношения прежде всего в сфере управления: взаимоотношения кадров, регламентация деятельности органов государственного и муниципального управления и т.д. Разграничение предметов ведения является одной из основ конституционного строя, поэтому различного рода правовые коллизии, возникающие в этой сфере правоотношений, должны разрешать Конституционный Суд, суды общей юрисдикции, то есть государственные институты, являющиеся высшими конституционными арбитрами. Поэтому представляется целесообразным вести речь не о создании институтов ответственности, как утверждают авторы доклада, а о механизмах реализации этими уже имеющимися институтами своих прав в части привлечения к ответственности субъектов права за неисполнение полномочий; например, в случае с Конституционным Судом следует решить проблему отсутствия механизмов ответственности за неисполнение решений.

Следующая проблема, формулируемая в обсуждаемом документе: отход от идеи «монументального» государственного строительства, отбрасывание тезиса «государственного строительства». Авторы доклада стоят на той позиции, что распределение предметов ведения является динамическим (постоянно меняющимся) и зависит от структурных изменений во внутrigосударственных отношениях.

Само по себе положение интересно. Но, по нашему мнению, его реализация рассчитана на достаточно протяженную во времени пер-



спективу, а ведь задачи оптимального разграничения полномочий нужно решать уже сегодня.

Представляется, что по крайней мере два тезиса трудно опровергнуть.

Во-первых, развитие федеративных отношений все еще несет в себе угрозу для целостности Российской Федерации, хотя в последние два года в этом плане сделано достаточно много. Отсутствие в Послании Президента России анализа проблем развития Федерации – вовсе не свидетельство успехов, а, скорее всего, констатация факта, что еще не найдены действенные механизмы (юридические, политические, экономические, психологические) решения этих проблем, то есть проблем государственного строительства. Такова первая причина, по которой несвоевременно отбрасывать тезис о государственном строительстве.

Во-вторых, в России в течение последних двух лет пока лишь развиваются государственно-административные, территориальные, юридические механизмы, которые призваны обеспечивать в будущем гармонию во взаимоотношениях государства и гражданского общества. Имеется в виду образование Государственного Совета, федеральных округов, новые принципы формирования верхней палаты парламента, правовые механизмы привлечения к ответственности избранных в субъектах РФ губернаторов, глав местных администраций, представительных органов субъектов РФ и муниципальных образований и т.д. Как отмечено в Послании Президента России Федеральному Собранию 18 апреля 2002 года, нужна большая ясность в организации российской власти в целом. По мнению авторов доклада, государственные и правовые институты будут видоизменяться, приспособляясь, подстраиваясь «под возникающие задачи и адаптируясь к вызовам времени». Все это правильно.

Вызывает сомнение формулировка, в которой утверждается, что «распределение предметов ведения, полномочий... зависит от структурных изменений во внутригосударственных отношениях (в первую очередь.– А.С.) и «больших» циклов конъюнктуры странового и мирового хозяйства». Представляется, что первый аргумент, являющийся ключевым в обосновании проблемы динамического характера распределения полномочий, должен быть выражен более четко.

Кроме того, очевидно, что динамический (развивающийся) характер распределения полномочий следует прежде всего увязывать с экономической ситуацией, которую должны формировать властные органы.



Возникновение новых полномочий связано не только со сложившейся системой государственных институтов власти (хотя это и играет важную роль), но и с изменением экономической конъюнктуры, влиянием на властные институты крупнейших финансово-промышленных олигархических групп. Поэтому необходима постановка задач и отлаживание механизмов приспособления интересов крупнейших российских монополистов и финансово-промышленных групп к развитию национальной экономики и повышению международного авторитета, что позволит обезопасить общество от различного рода очередных социальных экспериментов.

В докладе указывается, что в процессе аргументации характера работ по разграничению предметов ведения и полномочий институты власти, самоорганизуясь, подстраиваются под возникающие задачи, адаптируются к вызовам времени, то есть, как справедливо считают авторы, государство стремится постоянно улавливать действительное положение дел. Представляется, что данная формулировка не вполне точна.

Во-первых, институты власти конституируются Основным Законом страны (законодательная, исполнительная, судебная власти). Организация их уже predetermined. Поэтому ни о какой самоорганизации не может идти речи. Другое дело, что, в отличие от институтов власти, государственные, политические, общественные, гражданские и иные институты могут самоорганизовываться, но в рамках и «под присмотром» конституционных институтов власти.

Сам факт организации института власти уже предполагает наделение его полномочиями. Если же мы говорим о самоорганизации институтов власти, то кто правомочен наделить этот самоорганизующийся субъект полномочиями? Другое дело, когда государственный, общественный и иной институт полномочиями наделяет уже конституированный институт власти.

Во-вторых, не создает ли это подстраивание институтов власти под возникающие задачи условий для того, чтобы различного рода политическим проходимцам дезориентировать и приспособливать граждан решать свои узкоэгоистические цели, а адаптация к вывозам времени (о чем также говорят авторы доклада) не создает ли тех же условий для навязывания обществу различного рода сомнительных государственных «прожекторов»? Ведь государство субъективируется в государственные органы, а те в свою очередь – в конкретные государственные, политические фигуры, которые могут не только улавливать реалии (как



пишут авторы), но и «ловить рыбку в мутной воде». Новейшая российская история знает немало таких примеров.

Поэтому вряд ли формулировка, приведенная в докладе, достаточна, чтобы подтвердить следующий за ней вполне справедливый тезис: «Легитимность отдельных институтов власти и государства в целом вытекает из равновесия интересов их субъектов и разграничение полномочий должно гибко отражать меняющийся баланс сил».

В заключение отметим, что авторами сделаны важнейшие для России выводы, подлежащие безусловной материализации: о связи разрабатываемых стратегических принципов с концепцией федерализма, о постоянном движении практики конкретного разграничения полномочий. И в этой связи вполне реализуемыми задачами могут стать следующие:

- обеспечение приоритета опережающего регулирования Российской Федерацией предметов совместного ведения (ст. 71 Конституции РФ);

- сокращение объемов нормативного регулирования субъектами РФ, путем проведения экспертизы их правовых актов палатами Федерального Собрания.

Таким образом, несмотря на общую положительную оценку рассматриваемого документа, в том числе содержащихся в нем конструктивных либеральных идей, многие проблемы, поставленные в докладе, требуют дополнительной аргументации, особенно это касается правовой составляющей.

---

# БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВАХ И РОССИИ

---

## THE FUNDAMENTAL LAW OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY ON ALLOCATION OF FINANCES AND FINANCIAL PROVISION OF A COMMUNE

*Ernst Lober*

*Financing is a decisive criterion of actual distribution of power and property. Allocation of tax revenues between levels of power in Germany is regulated by the Constitution.*

*Tax revenues are supplemented with financial leverage and subsidies aimed at equalization of differences in economic development between federal lands.*

*Financial order of the FRG is a complex system with vertical and horizontal links. Budgets of all levels are independent in Germany. The Federation renders financial aid to lower levels providing combined financing and combined responsibility. Nevertheless, there exists struggle for funds allocation between the Federation, federal lands and communities.*

## ОСНОВНОЙ ЗАКОН ФРГ О РАЗДЕЛЕНИИ ФИНАНСОВ И ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОММУН (ОБЩИН И ОКРУГОВ)

*Э. Лобер*

Золото и деньги необходимы,  
от золота и денег все же  
зависит все. Ах, мы бедные!  
*Гёте. Фауст*

### 1. ПРЕДИСЛОВИЕ

Распределение компетенций для законодательной, исполнительной и судебной власти и предмет государственной деятельности являются важными элементами федерализма. Они должны быть финансово защищены.

«Вопрос бытия» для функционирующего федеративного государства и самостоятельность областных объединений федерации, федеральных земель и общин полностью зависит от финансирования.

Финансирование является решающим критерием для реального распределения



власти и имущества в федеральных структурах.

В Конституции ФРГ урегулированы распределение доходов от налогов в различных государственных сферах и балансы между сильными и слабыми в финансовом отношении федеральными землями. Лишь некоторая часть вертикальных трансфертов определяется по бюджету.

Конечно, существует постоянная борьба за разделение средств между федерацией, федеральными землями и общинами. Как правило, такая борьба решается политически, иногда конституционно. Проблема в том, что при этом недостаточно внимания уделяется границам финансирования государственных платежей за счет налогов и других сборов.

## **2. ФИНАНСОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ФРГ**

Финансовый порядок нашего государства достаточно конкретно определен в статьях 104а–115 Основного Закона. Имеются в виду следующие моменты:

- принцип связи;
- компетенция финансового законодательства;
- распределение налогов;
- баланс финансовых расчетов;
- финансовое управление;
- автономия бюджета.

### **2.1. Принцип связи и исключения**

Федерация, федеральные земли и общины несут расходы, которые соответствуют поставленным задачам, ничего другого Основной Закон не определяет (ст. 104а Конституции ФРГ):

Исполнитель задач = носитель расходов.

(Например, федерация финансирует армию, федеральные земли финансируют свою полицию, общины – местные мероприятия.)

Однако существуют финансовая помощь федерации и общественные задачи:

– федерация может предоставить федеральным землям и общинам финансовую помощь для особо значимых инвестиций (Федеральная финансовая помощь ст. 104а IV Основного Закона, например, для коммунального строительства, городского строительства и строительства квартир);

– федерация содействует федеральным землям при выполнении задач, если эти задачи имеют значение для общества и если содействие



необходимо для улучшения условий жизни. Федерация оказывает содействие в следующих областях: ремонт старых и строительство новых вузовских зданий, а также клиник для вузов; улучшение региональной экономической структуры; улучшение структуры сельского хозяйства и береговой охраны.

Общие задачи по федеральному закону более подробно определяются с согласия Федерального Совета.

Финансовая помощь федерации, и в частности участие последней в так называемых общественных задачах, которые собственно являются задачами федеральных земель, ведет к смешанному финансированию и к смешанной ответственности.

## **2.2. Налоговое законодательство и распределение налогов**

Налоговое законодательство (ст. 105 Основного Закона) в основном относится к компетенции федерации. Существенной причиной этого является создание равноценных условий жизни в федерации или соблюдение правовых и экономических норм в общегосударственных интересах (ср.: ст. 72 II Основного Закона).

Федеральные законы о налогах, поступления от которых частично или полностью идут в федеральные земли и общины, нуждаются в поддержке Федерального союза.

Федеральные земли имеют законодательные полномочия лишь на местные налоги, на предметы потребления и налоги на предметы роскоши.

На заседаниях члены общин могут регулировать следующие вопросы:

- взимать или нет мелкие гражданские налоги, если да, то в каком размере;
- устанавливать размер повышения ставок для основных существующих налогов (промысловый и основные налоги).

Распределение поступлений от налогов регулирует статья 106 Основного Закона. При этом используются как система разделения так и система объединения.

При системе разделения доходы распределяются на федерацию, федеральные земли и общины по видам налогов (например, поступление от налогов на нефть принадлежит федерации, от налогов на автомобили – федеральным землям, от основных налогов – общинам).

При системе объединения поступления от так называемых общих налогов (налог на прибыль, налог с корпораций, налог с оборота)



делятся в процентном соотношении между федерацией, федеральными землями и общинами.

При поступлении доходов от налогов около 30% средств выпадает на систему разделения и около 70% средств на систему объединения.

Например, в настоящее время поступления от общих налогов распределяются следующим образом:

	Федерация, %	Федеральные земли, %	Общины, %
Налог на прибыль	42,5	42,5	15
Налог с корпораций	50	50	–
Налог с оборота	49,3	48,5	2,2

### 2.3. Финансовое регулирование

*Общее (ст. 107 Основного Закона).*

Распределение налогов дополняется финансовым регулированием. Оно состоит из следующих элементов:

- регулирования налога с оборота;
- финансового регулирования в федеральных землях;
- дополнительных дотаций федерации.

Таким образом, различное финансовое положение федеральных земель должно выравниваться.

Часть поступлений от налога с оборота (75%) принадлежит отдельным федеральным землям в зависимости от количества жителей (то есть не зависит от дохода в области). Остальные 25% делятся исключительно между слабыми в финансовом отношении федеральными землями.

При финансовом регулировании финансовые возможности отдельных федеральных земель противопоставляются спросу (фиктивному) на регулирование (в настоящее время ежегодно объемный процент составляет 8 млрд евро).

Помимо этого, существуют дополнительные дотации для слабых в промышленном отношении федеральных земель бывшей ГДР (например, ежегодно объемный процент составляет около 13 млрд евро).

*Для местного пассажирского сообщения.*

С момента приватизации немецких дорог и создания системы регионального пассажирского сообщения федеральным землям принадлежат поступления от налога на нефть (в настоящее время около 3,3 млрд евро).



## **2.4. Автономный бюджет федерации, федеральных земель и общин (ст. 109 Основного Закона)**

Бюджеты федерации, федеральных земель и общин самостоятельны и независимы друг от друга. Каждое региональное объединение имеет собственный бюджетный план. Он является основой для управления бюджетом и экономикой.

Расходная часть всех государственных бюджетов (без социального страхования) составляет около одной трети валового внутреннего продукта (в узком смысле – государственная квота).

## **3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

По Конституции, общины и союзы общин получают под свою ответственность право регулировать дела местного сообщества в рамках закона. Эта гарантия самоуправления касается также финансовой ответственности; сюда относится один из источников налогов с правом подъемной ставки (ст. 28 II Основного Закона и ст. 71 I Конституции земли Баден-Вюртемберг).

Земля Баден-Вюртемберг согласно Конституции обязана следить за тем, чтобы общины могли выполнять свои задачи (ст. 73 I Конституции земли Баден-Вюртемберг).

## **4. ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБЩИН**

Доходы немецких общин складываются следующим образом:

Налоги	– 35%;
Государственные дотации	– 34%;
Сборы (особенно потребительские и административные)	– 13%;
Имущественные и концессионные пошлины, иные доходы	– 18%.

### **4.1. Налоги, сборы и взносы**

Особое значение имеет зависящий от прибыли промысловый налог и налог на недвижимость. Местные налоги на предметы роскоши и налоги на предметы потребления, такие, как налог на собак, налог на зрелищные мероприятия и увеселительные заведения и налог на вторую квартиру, не играют большой роли. Важной частью являются 15% поступлений от подоходного налога.

Расходы по водоснабжению, очистке сточных вод и уничтожению мусора полностью финансируются сборами от налогов. Покрытие за-



трат, конечно же, не достигается лишь за счет средств от культурных мероприятий, открытых и закрытых бассейнов, а также кладбищ.

При подготовке местности для новостроек с основного собственника взимается до 90% стоимости.

За выполнение государственными службами работ должны быть перечислены государственные пошлины.

#### **4.2. Финансовое регулирование в общинах и государственные дотации**

По Конституции, федеральные земли обязаны помочь общинам в распределении средств от налогов. Размер регулируется законами федеральных земель. Земля Баден-Вюртемберг передает 23% своих налоговых сборов муниципальному финансовому фонду.

В рамках межмуниципального финансового соглашения подается раскладка финансовых расчетов для выравнивания различных налоговых средств общины. Большая часть полученных средств направляется в финансовый фонд.

Из этого финансового фонда покрываются:

- особые расходы школьных представительств, иностранного транспортного сообщения, социальной помощи и транспорта;
- общие государственные отчисления в общины при недостаточном налогообложении;
- инвестиционная помощь с определенной целью (например, для строительства школ, развития федеральных земель, для проектов по защите окружающей среды, помощи при проведении мероприятий в больницах).

Помимо этого, земля Баден-Вюртемберг предоставляет следующие государственные субсидии:

- из собственных бюджетных средств (например, для снаряжения пожарной команды);
- из других источников финансирования (например, для коммунального строительства дорог, а также для поддержки культуры и спорта).

#### **5. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Государственные платежи и государственные квоты в ФРГ высокие. Особенно высоки они относительно бюджета и экономики. Слабая конъюнктура заметна даже несведущим.

Огромные затраты при объединении Германии и многое другое



оплачивалось кредитами. Школьная служба обременяет федеральный бюджет и большинство бюджетов федеральных земель. Управлению муниципальным бюджетом уделяется большое внимание.

Во многих сферах, например в сфере здравоохранения и страхования по старости, вводится собственная ответственность и разделение, чтобы облегчить задачи обществу. Однако этого одного не достаточно.

Общественные областные объединения в Германии соревнуются друг с другом в устройстве и выполнении работ. Федеративное государство требует также солидарности – ответственности друг за друга; федерация предполагает солидарность всех общественных сил в отношении финансов.

Новый общегосударственный долг должен быть снижен не только из-за критериев стабильности, выдвинутых Европейским Союзом. Речь идет о национальном пакте стабильности.

Финансовый порядок ФРГ является комплексной системой, строящейся на следующих вертикальных и горизонтальных связях:

- федеральные дотации и помощь федеральным землям;
- средства федерации и федеральных земель для общин;
- компенсационные платежи для слабых и сильных в финансовом отношении федеральных земель;
- согласованное выравнивание различных налоговых средств общин.

Порядок этот функционирует, но в случае необходимости может быть заново пересмотрен.



## РОЛЬ РЕГИОНОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**А. Барцано**

До сегодняшнего дня европейское сообщество развивалось без какой-либо определенной программы, и благодаря своей так называемой «федеральной слепоте» до 80-х годов Европейский Союз не обращал никакого внимания на региональные и местные органы власти стран, входящих в него, потому что в момент рождения европейского сообщества большинство этих стран были централизованными, следуя так называемой французской модели.

Институциональная структура стран – членов Европейского Союза претерпела большие изменения в период с 70-х по 90-е годы, когда общепринятой моделью европейской государственной системы было разделение государства на регионы, а с начала 80-х годов – стали создаваться регионы и местные органы власти.

В европейской государственной системе еще нет точного определения слова «регион». Значение, которое подразумевается европейскими нормами и постановлениями, довольно неясно.

### THE ROLE OF REGIONS WITHIN THE EUROPEAN UNION: PROBLEMS AND PROSPECTS

*Alberto Barzano*

*At the time of birth of the European Community the majority of countries were centralized and the problem of division between regional and local bodies of authority wasn't actual for Europe.*

*The Maastricht Treaty (1981) provided radical changes in the institutional set up of the EU member states: introduction of the principle of subsidiarity, establishment of the Council of Regions, opening of the Council of Ministers for the representatives of regions and local bodies. As a result, two tendencies were formed: European integration and strengthening of the role of regions in the EU member states.*

*The EU should promote the existence of different models of authority on equal terms.*



Только Маастрихтский договор (1981) внес радикальные изменения, узаконив три важных нововведения: принцип субсидиарности; создание Совета регионов; обеспечение доступа в Совет Министров представителям регионов и местных органов власти. С принятием Амстердамского договора Совет регионов получил новые полномочия по самоорганизации, включая возможность официальных консультаций в Европейском Парламенте и некоторых других.

При такой взаимосвязи между европейской интеграцией и процессом усиления роли регионов в странах-членах Европейского Союза выделяются две модели европейских регионов: радикальная модель, в которой процесс увеличения роли регионов закончится только с распадом государства; и усовершенствованная модель, в которой регионы являются одной из трех составляющих в сообществе.

Радикальной модели противостоит так называемый «франкель-загребельский парадокс», согласно которому трудно представить, чтобы организации, призванные участвовать в процессе реформирования, могли быть самоуничтожены, в то время как создание умеренной модели осложнено тем фактом, что не все государства имеют регионы и что Европейский Союз не может способствовать созданию регионов в тех государствах, где они не существуют.

Более того, даже те государства, в которых есть регионы, отличаются друг от друга (рассмотрение итальянской модели государства, по сравнению с некоторыми федеративными государствами, помогает обратить внимание на разные аспекты проблемы).

И наконец, проблема Европы призвана доказать еще раз ее традиционную способность развивать разные культуры, объединенные общими ценностями на основе соответствующей правовой базы.

Проблема заключается отнюдь не в том, состоит ли Европа из регионов, заменяют они государство или являются одной из трех составляющих сообщества, а в понимании того, как разные политические институты с эквивалентными правовыми формами сосуществуют на разных уровнях. В результате можно сделать вывод, что как такового процесса реформирования в Европе не существует, скорее это процесс органического развития совершенно других правовых решений; эти реалии постепенно меняются, заменяя старые формы. Европа не нуждается в новой институциональной модели, она нуждается в сосуществовании нескольких моделей.

Итак, проблема заключается не в спасении национального государства, не в замене регионами, но в обеспечении сосуществования различных моделей государственной власти, основанной на принципе равенства.



## ФИНАНСОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

**В.В. Герасимова,  
С.В. Куряков**

**Д**октрина экономической безопасности России введена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 года № 608 «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные направления)», где определены цель и задачи системы экономической безопасности. Данная система призвана выявлять ситуации, при которых практически существующие или прогнозируемые параметры экономического развития выходят за пределы пороговых значений. Это означает, что в рамках системы должны разрабатываться меры по выходу страны из зоны опасности, проводиться экспертизы принимаемых нормативно-правовых актов, государственных решений по вопросам финансово-экономической деятельности.

Экономическая безопасность базируется прежде всего на финансовой безопасности. Сущность последней рассматривается в отечественной эконо-

### FINANCIAL SECURITY AND DEVELOPMENT OF FEDERALISM IN RUSSIA

**Valentina Guerassimova,  
Sergey Kuriakov**

*Financial security is the most important component of the economic security of a country. The main criteria of the financial security are financial independence of the country, its protection against external and internal threats and risks. The development of federative relations will create the conditions for strengthening regional administration and establishing regional institutional system able to provide the financial security.*



мической литературе не однозначно. Так, В.В. Бурцев определяет сущность финансовой безопасности любой страны, и в частности России, как «состояние ее экономики, при котором обеспечивается формирование положительных государственных финансовых потоков в объемах, необходимых для выполнения государственных задач и функций» [1, с. 70]. А.В. Вахрамеев не разграничивает понятия финансовой и экономической безопасности. Однако сама трактовка экономической безопасности, ее задач позволяет отметить его выделение финансовой безопасности как базовой составляющей экономической безопасности. По мнению ученого, под финансовой безопасностью можно понимать «ликвидацию возможности для незаконного оттока капитала за границу не только административными, но и экономическими методами, чтобы владельцам капитала было выгодно вкладывать его в отечественную экономику, а не вывозить его из страны» [2, с. 75]. С другой стороны, А.В. Вахрамеев предлагает лишить возможности «олигархов» оказывать решающее влияние на социально-экономические процессы в стране, дистанцировав первых от властных структур и государственных финансов [2, с. 76]. Одним из необходимых условий обеспечения финансовой безопасности автор считает принятие соответствующих юридических законов, которые гарантировали бы сохранность инвестиций и прибыли как российских, так и зарубежных инвесторов. Важным является также создание барьеров для развития «теневой экономики» и укрепление механизма взаимодействия власти и предпринимательских структур через соответствующий Совет при Правительстве РФ и Российский Союз промышленников и предпринимателей (РСПП). Кроме того, существенным А.В. Вахрамееву представляется проведение разумной таможенной политики, которая защитит интересы отечественных производителей и обеспечит приток в страну необходимых ей материалов и новых технологий. Из указанного следует главный вывод: механизм реализации экономической и финансовой безопасности сводится к правовому механизму, обеспечивающему правовые нормы, административно-законодательные меры и методы регулирования финансово-экономической деятельности хозяйствующих субъектов.

По мнению итальянских экономистов Карло Жана и Паоло Савоны, под финансовой безопасностью понимается такая область в экономике страны, где острее всего подрывается государственный суверенитет [3, с. 37]. Этой областью следует считать государственные финансы страны, поскольку воздействие мировых финансовых систем на отдельно взятое государство переходит на качественно новый уро-



вень и именно государственные финансы оказываются объектом, на который оказывается влияние мировым финансовыми системами. Таким образом, от того, насколько эффективным является механизм управления государственными финансами, зависит финансовая безопасность страны в целом и прежде всего ее финансовый и экономический суверенитет. По этой причине главным критерием финансовой безопасности является финансовая независимость страны и защита финансовой независимости от воздействия внешних угроз, под которыми понимаются геофинансы.

С точки зрения Ю.М. Осипова, финансовая составляющая в современной экономике является настолько важной, что экономика управляется в основе своей финансовым путем и реализуется через финансовые механизмы с помощью финансовых рычагов, финансовых стимулов и в финансовых целях [4]. Есть все основания говорить о формировании особой финансовой власти на международном уровне, которая посредством владения мировыми деньгами, распоряжения стоимостью и управления финансовыми потоками воздействует на мировое хозяйство и национальные экономики отдельных государств. Следствием такого воздействия является установление определенного валютного курса, формирование бюджетов и платежных балансов стран, наличие государственного долга, фиксирование соответствующих учетных ставок в отдельных странах.

Экономисты Э. Кочетов и Г. Петрова полагают, что анализировать сущность финансовой безопасности на современном этапе отдельной страны нельзя в отрыве от мировой финансовой ситуации и в отрыве от нового содержания финансовых потоков [5]. По их мнению, «существование нового содержания финансовых потоков состоит в том, что они, с одной стороны, оторваны от воспроизводственных циклов (уход в виртуальное геофизическое пространство); с другой стороны, они наполняют новым содержанием меновую стоимость. В этой ситуации углубление процесса отхода от эквивалентного обмена и перемещение финансовых потоков в спекулятивный капитал формируют новейшую историко-экономическую ситуацию, когда финансовый менеджмент и финансовое право (как часть финансового управления) получают новейшую функцию регулирования мировых денежных потоков» [5].

Директор ГУП НИЦ «Экобезопасность» О. Григорьев и государственный советник М. Хазин видят суть финансовой безопасности в возможности государства устранять диспропорции между новыми и традиционными секторами экономики. Инвестиции уходят в новые сек-



тора экономики, которые не дают еще высоких доходов, а в традиционных отраслях не дают рентабельности [6, с. 15].

На наш взгляд, наиболее полно и глубоко содержание финансовой безопасности определено В.В. Бурцевым: «Финансовая безопасность государства состоит в способности его органов: обеспечить устойчивость экономического развития государства, обеспечивать устойчивость платежно-расчетной системы и основных финансово-экономических параметров, нейтрализовать воздействие мировых финансовых кризисов и преднамеренных действий мировых факторов (государства, ТНК, субсидированных группировок и др.), теневых (кланово-корпоративных, мондиалистских, мафиозных и др.) структур на национальную экономическую и социально-политическую систему, предотвратить крупномасштабную утечку капиталов за границу, «бегство капитала» из реального сектора экономики, предотвращать конфликты между властями разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов национальной бюджетной системы, наиболее оптимально для экономики страны привлекать и использовать средства иностранных заимствований, предотвращать преступления и административные правонарушения в финансовых правонарушениях (в том числе легализацию и отмывание доходов, полученных преступным путем)» [7, с. 58].

Приходится констатировать, что в основных направлениях государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации финансовая безопасность освещена недостаточно полно, лишь отдельными фрагментами. Однако в этом документе дано определение такого ключевого понятия, как устойчивость финансовой системы государства, которая является важнейшим критерием финансовой безопасности страны: «Устойчивость финансовой системы определяется уровнем дефицита бюджета, стабильностью цен, нормализацией финансовых потоков и расчетных отношений, устойчивостью банковской системы и национальной валюты, степенью защищенности интересов вкладчиков рынка ценных бумаг, снижением внешнего и внутреннего долга и дефицита платежного баланса, обеспечением финансовых условий для активизации инвестиционной деятельности» [8].

По нашему мнению, финансовая безопасность страны предполагает осуществление самостоятельной финансово-экономической политики в соответствии с национальными интересами, направленной на обеспечение экономического роста страны, и создание эффективной системы государственного регулирования, обеспечивающей функцио-



нирование не только элементов финансовой системы государства, но и взаимосвязанных с ней звеньев государственного управления.

Итальянский экономист Фульчери Бруни Рочча считает, что государственные финансы любой страны являются своеобразным каналом проникновения, позволяющим контролировать страну-должника извне. Опасность такого рода контроля состоит в том, что важнейший так называемый контроль постепенно распространяется на все стороны экономической и социальной сфер общества отдельно взятой страны. В результате складываются новые формы современного колониализма [3].

Использование финансовой помощи в конечном итоге может привести к насильственному проникновению в конкурирующую страну.

Проблема финансовой безопасности страны особенно остро проявилась на современном этапе по ряду причин.

Формирование постиндустриализма связано с созданием сферы услуг, и прежде всего финансовых услуг. Управление экономикой в промышленно развитых странах в нарастающей степени опирается на финансовый механизм с использованием соответствующих рычагов и стимулов, при этом финансовые цели в стратегии социально-экономического развития страны признаются приоритетными.

Сегодня усиливается влияние мировых денежных потоков, их интенсивность и оторванность от воспроизводственных циклов создают благоприятные условия для нарушения эквивалентного обмена в финансовых операциях и перелива финансовых потоков в спекулятивный и теневой капитал. Эти же причины создают определенные предположения для возникновения противоречий в движении финансовых потоков, а также уход в виртуальное геофинансовое пространство. В связи с этим возникает сложность в разграничении реальных и виртуальных финансовых потоков. По мнению Э. Кочерова и Г. Петровой, неразграниченность реальных и виртуальных финансов способствует накоплению необоснованного национального долга, когда внешние финансовые обязательства России возрастают в зависимости от манипулирования реальными и виртуальными финансовыми обязательствами в мировом финансовом обороте [5].

Неравномерность экономического развития стран в мировой хозяйственной системе создает угрозу прогрессу экономики и развитию кредитования. Риски при кредитовании связаны с финансовой задолженностью отдельных стран, с повышенной интенсивностью функционирования фондового мирового рынка и противоречиями, возникающими на национальных фондовых рынках. По мнению российских



экспертов О. Григорьева и М. Хазина, финансовый кризис обусловлен диспропорциями, вызванными противоречиями между новыми молодыми и традиционными секторами экономики, складывающимися в условиях структурной перестройки. В традиционных секторах экономики падает рентабельность, и инвестиции стремятся в новые сектора экономики, но доходность от инвестиции незначительна [6, с. 15]. К тому же цикличность экономического развития предполагает создание кризисной ситуации в финансово-экономической сфере стран, что и вызывает финансовый кризис в будущем. Финансовый и экономический кризисы возникают в странах слабых в финансово-экономическом отношении. России также угрожает финансовый кризис, поэтому задача правительства – предусмотреть меры, предупреждающие кризис, или меры, смягчающие его негативное воздействие. Для разработки антикризисных мер следует выявить внутренние и внешние угрозы и риски финансовой безопасности.

Внутренние угрозы возникают в связи с ошибками нерациональной и неадекватной финансово-кредитной политики и просчетами в управлении в целом и выборе стратегии в частности. Для России подобные сложности финансовой безопасности характеризуются как общими признаками, свойственными практически всем странам, так и специфическими, типичными только для России чертами, порожденными условиями перехода от административно-командной к рыночной системе хозяйствования и становлением рыночных отношений.

К внутренним угрозам финансовой безопасности, характерным для всех стран, относятся риски, возникающие в первую очередь в ходе субъективной деятельности людей: неадекватного механизма государственного регулирования, нерациональной финансово-экономической политики. Для России внутренние угрозы финансовой безопасности возникают наряду с указанными причинами также из-за просчетов и ошибок органов власти и управления, бесхозяйственности экономических субъектов, криминализацией экономики. Нерациональная финансово-экономическая политика приводит к нарушениям финансового обеспечения, сжатию денежной массы, к расточительному использованию валютных кредитов и оттоку валютных средств вследствие отсутствия барьеров для утечки валюты в оффшорные зоны.

Существуют две главные причины возникновения внешних угроз финансовой безопасности: возрастающая интенсивность экономических связей и обусловленные ею процессы интернационализации и глобализации мирового хозяйства, а также усиление роли транснациональных корпораций, финансово-промышленных групп как в сфере



производственно-хозяйственной, так и в сфере распределительных отношений.

Внедрение новейших информационных технологий укрепляет взаимосвязь национальных финансовых рынков, которая, в свою очередь, оказывает влияние на финансовую систему национальных государств и положительно, и негативно, в зависимости от складывающейся ситуации.

Многообразие и высокая степень динамики финансовых инструментов, используемых для реализации денежно-кредитной политики стран, усиливает конкуренцию национальных государств за влияние на мировом финансовом рынке. Высока степень зависимости национальных экономик отдельных стран от зарубежного капитала, особенно от частного спекулятивного, что делает финансовые системы стран уязвимыми.

Анализ внутренних и внешних угроз финансовой безопасности важен как с позиции их предотвращения и упреждения, так и с точки зрения разработки стратегии финансовой безопасности. При этом важно учитывать возможность использования активных и пассивных форм укрепления финансовой безопасности и борьбы с внутренними и внешними рисками.

Стратегической целью финансовой безопасности любой страны, включая Россию, является отслеживание и регулирование мировых финансовых потоков, воздействующих на национальную финансовую систему, и защита национальных экономических и финансовых интересов. В связи с этим следует особо ответственно подходить к займам международных финансово-экономических организаций. Роль этих займов велика, так как они служат финансовой базой для проведения реализации структурных преобразований в экономике и формирования рыночной инфраструктуры, а также для осуществления социальных программ. Тем не менее займы международных финансовых организаций могут носить кабальный характер, способствуя потере бюджетных средств в силу обслуживания и погашения займов. В случае, если темпы расходования заимствованных средств замедляются, то это ведет к увеличению расходов по выплате международным финансовым организациям. На сегодняшний момент отсутствует эффективная система учета и контроля иностранных займов.

Не менее важным является определение количественных и качественных пороговых значений финансовой системы России, которые отвечали бы требованиям финансовой безопасности. К ним следует в первую очередь отнести предельные величины темпов инфляции, де-



фицита бюджета, государственного долга, золотовалютных резервов, теневой экономики. Выявление количественных и качественных пороговых значений предполагает, в свою очередь, разработку механизмов и мер идентификации внешних и внутренних угроз финансовой безопасности страны, определения сфер локализации угроз и их основных носителей.

Стратегия финансовой безопасности в обязательном порядке должна включать разработку методологии прогнозирования предотвращения угроз финансовой безопасности и организацию институциональных преобразований, которые смогли бы нейтрализовать или смягчить эти угрозы.

Стратегия финансовой безопасности должна способствовать, на наш взгляд, нахождению определенных параметров контроля за обеспечением финансовой безопасности России.

Общенациональная стратегия финансовой безопасности должна найти логическое продолжение в разработках стратегий финансовой безопасности на уровне регионов отраслей, субъектов хозяйственной деятельности.

Стратегия финансовой безопасности на региональном уровне предполагает выработку следующих структурно-логических элементов: характеристику региональных сфер локализации угроз финансовой безопасности; разработку соответствующих мер идентификации угроз финансовой безопасности и их носителей; установление пределов иностранного участия в капитале региональных отечественных организаций; меры в отношении компаний, расположенных в регионе и осуществляющих ограничительную деловую политику, искажающую условия конкуренции; создание региональных систем контроля за привлечением и использованием средств иностранных заимствований; регулирование межбюджетных отношений. Особо важное значение имеет контроль за деятельностью региональных отделений транснациональных корпораций.

В мировой практике известны примеры, когда многие сферы государственного управления, относящиеся к макроэкономическому уровню (налогообложение, валютные курсы, учетная ставка), подвергаются воздействию со стороны крупных транснациональных корпораций, в том числе и на региональном уровне как в прямой, так и в косвенной формах. Прямая форма воздействия проявляется в активном лоббировании интересов транснациональных корпораций и в вытеснении конкурентов – региональных товаропроизводителей – с локальных рынков. Косвенное воздействие направлено на оказание влияния на



структуру регионального экспорта и импорта через планирование собственного бизнеса, на темпы роста регионального дохода, инвестиционную привлекательность региона.

С развитием федеративных отношений и укреплением региональной системы управления будет поставлен барьер влиянию транснациональных корпораций, с одной стороны, а с другой – сформируются условия, благоприятствующие функционированию региональной институциональной системы для обеспечения финансовой безопасности.

#### Библиографический список

1. *Бурцев В.В.* Основные условия государственной финансовой безопасности // *Экономист*. 2001. № 9.
2. *Вахрамеев А.В.* Национальная безопасность Российской Федерации // *Социально-гуманитарные знания*. 2001. № 3.
3. *Жан К., Савона П.* *Геоэкономика*. М., 1997.
4. *Осипов Ю.М.* Финансовая экономика как высшая форма бытия экономики // *Материалы научной конференции «Финансовая экономика: концепция, структуры, менеджмент»*. М., 2000.
5. *Кочетов Э., Петрова Г.* *Геоэкономика: финансы реальные и виртуальные: Финансовый дуализм и его правовые аспекты* // *Общество и экономика*. 2000. № 1.
6. *Светин Е.* Финансовый кризис: Эпизод II: Скрытая угроза // *Финансовая Россия*. 2000. № 30.
7. *Бурцев В.В.* Факторы финансовой безопасности России // *Менеджмент в России и за рубежом*. 2001. № 1.
8. Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации: Основные направления» // *СЗ РФ*. 1996. № 18. Ст. 2117.

---

## ОБ АВТОРАХ

---

***ЧИЧКАНОВ Валерий Петрович***

проректор по научной работе Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор (Россия, г. Москва)

***НАУМОВ Сергей Юрьевич***

ректор Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, профессор (Россия, г. Саратов)

***КОМКОВА Галина Николаевна***

проректор по научной работе ПАГС, профессор (Россия, г. Саратов)

***ГОЛЛЕР Йост***

ректор Высшей школы государственного управления и финансов, профессор (Германия, г. Людвигсбург)

***ЖАНЕЙРО Доминго Белло***

директор Школы государственного управления Галисии (Испания, г. Сантьяго-де-Компостела)

***ФЕРРАРИ Бруно***

вице-президент Регионального института государственного управления провинции Ломбардия, профессор (Италия, г. Милан)

***ЗАХАРИЕВ Захари***

президент Фонда «Славяне» и Славянской ассоциации университетов, профессор (Болгария, г. София)



***ФОМИН Олег Николаевич***

руководитель Центра информационно-аналитического  
и социологического обеспечения государственной службы  
ПАГС, профессор (Россия, г. Саратов)

***СЕРГЕЕВ Александр Степанович***

кандидат юридических наук, доцент ПАГС  
(Россия, г. Саратов).

***ЛОБЕР Эрнст***

координатор Летней академии Международного форума  
государственного управления и менеджмента 2002 года,  
проректор по международным отношениям Высшей школы  
государственного управления и финансов, профессор  
(Германия, г. Людвигсбург)

***БАРЦАНО Альберто***

президент Регионального института государственного  
управления провинции Ломбардия, профессор  
(Италия, г. Милан)

***ГЕРАСИМОВА Валентина Владимировна***

заведующий кафедрой экономики ПАГС, профессор  
(Россия, г. Саратов)

***КУРЯКОВ Сергей Валерьевич***

начальник таможенной инспекции Саратовской таможни  
(Россия, г. Саратов).

---

## ABOUT THE AUTHORS

---

***CHICHKANOV Valery P.***

Vice-rector for Research of the Russian Academy for Civil Service under the President of the Russian Federation, Professor (Russia, Moscow)

***NAUMOV Sergey Yu.***

Rector of the Volga Region Academy for Civil Service named after P.A.Stolypin (Russia, Saratov)

***KOMKOVA Galina N.***

Vice-rector for Research of the Volga Region Academy for Civil Service named after P.A.Stolypin, Professor (Russia, Saratov)

***GOLLER Jost***

Rector of the Higher School of Public Administration and Finance, Professor (Germany, Ludwigsburg)

***JANEIRO Domingo Bello***

Director of the Galician School of Public Administration (Spain, Saniago de Compostela)

***FERRARI Bruno***

Vice-president of the Regional Institute of Public Administration of Lombardy (Italy, Milan)

***ZAKHARIEV Zakhari***

President of the "Slavyani" Foundation and Slavonic University Association (Bulgaria, Sofia)



**FOMIN Oleg N.**

Head of the Information and Analytic Centre for Sociological Issues in the Civil Service of the Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin, (Russia, Saratov)

**SERGEEV Alexandr S.**

Candidate of science (Jurisprudence), Professor in the Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin (Russia, Saratov)

**LOBER Ernst**

Coordinator of the Summer Academy of the International Forum of Public Administration and Management, Vice-rector for International Relations of the Higher School of Public Administration and Finance (Germany, Ludwigsburg)

**BARZANO Alberto**

President of the Regional Institute of Public Administration of Lombardy (Italy, Milan)

**GERASSIMOVA Valentina V.**

Head of the Economic Department of the Volga Region Academy for Civil Service named after P.A. Stolypin, Professor (Russia, Saratov)

**KURYAKOV Sergey V.**

The Chief of Custom Inspection of Saratov Custom-house (Russia, Saratov)

---

# СОДЕРЖАНИЕ

---

ПРИСВОЕНИЕ  
ИМЕНИ ПЕТРА АРКАДЬЕВИЧА СТОЛЫПИНА  
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
4

ВЫСТУПЛЕНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В.В. ПУТИНА  
30 мая 2002 года, г. Москва  
5

ПОЛНОМОЧИЯ, ФУНКЦИИ И ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ  
В СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ  
РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ  
8

ЛЕТНЯЯ АКАДЕМИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕНЕДЖМЕНТА  
«ПОЛИТИКА И ПРАКТИКА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ  
ЦЕНТРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
ПРОБЛЕМЫ, ОПЫТ, ПЕРСПЕКТИВЫ»  
12–14 сентября 2002 года, г. Саратов  
16

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ, ПОЛНОМОЧИЙ  
И ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ВЛАСТИ  
В РОССИЙСКОМ ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

*Чичканов В.П.*

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ..... 19

*Наумов С.Ю.*

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ  
МЕЖДУ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОМ  
ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ ..... 25

*Комкова Г.Н.*

ПРИНЦИП УНИВЕРСАЛЬНОСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В КОНТЕКСТЕ  
РАВНОПРАВИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ..... 34

106 2002 ● ВЕСТНИК ПАГС



**ПРИНЦИПЫ И ПРАКТИКА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ  
МЕЖДУ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ  
И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Голлер Й.**

РАЗДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ МЕЖДУ  
ФЕДЕРАЦИЕЙ И ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ЗЕМЛЯМИ ГЕРМАНИИ И  
КОНТРОЛИРУЮЩИЕ ПРАВА ФЕДЕРАЦИИ ..... 43

**Жанейро Д.Б.**

АВТОНОМНАЯ ОБЛАСТЬ ГАЛИСИИ В ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОМ  
ГОСУДАРСТВЕ ..... 51

**Феррари Б.**

ПОЛИТИКА И ПРАКТИКА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ  
МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И МЕСТНЫМ  
САМОУПРАВЛЕНИЕМ. ИТАЛЬЯНСКИЙ ВАРИАНТ ..... 57

**Захариев З.**

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНЫМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ  
ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
СЛОЖНОЕ СОСУЩЕСТВОВАНИЕ ..... 62

**Фомин О.Н.**

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И СТРУКТУРЫ ГРАЖДАНСКОГО  
ОБЩЕСТВА В СИСТЕМЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ..... 66

**Сергеев А.С.**

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ:  
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И МЕТОДОЛОГИИ ..... 77

**БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ  
В ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВАХ И РОССИИ**

**Лобер Э.**

ОСНОВНОЙ ЗАКОН ФРГ О РАЗДЕЛЕНИИ ФИНАНСОВ И ФИНАНСОВОЕ  
ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОММУН (ОБЩИН И ОКРУГОВ) ..... 82

**Барцано А.**

РОЛЬ РЕГИОНОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ..... 89

**Герасимова В.В., Куряков С.В.**

ФИНАНСОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ  
ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ ..... 91

**ОБ АВТОРАХ  
102**

---

# CONTENTS

---

THE AWARDING  
OF THE NAME OF PJOTR ARKADIEVICH STOLYPIN  
TO THE VOLGA REGION ACADEMY FOR CIVIL SERVICE  
4

THE SPEECH  
OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION V.V. PUTIN  
May, 30, 2002, Moscow  
5

AUTHORITIES, FUNCTION AND COMPETENCIES  
IN STRATEGIC PERSPECTIVE  
DEVELOPMENT OF STATE SYSTEM  
8

SUMMER ACADEMY OF THE INTERNATIONAL FORUM  
OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT  
“POLICY AND PRACTICE OF DELIMITATION OF AUTHORITIES BETWEEN  
CENTRAL AND LOCAL SELF-GOVERNMENT LEVELS:  
PROBLEMS, EXPERIENCE, PROSPECTS”  
September, 12–14, 2002, Saratov  
16

CONCEPTIONAL PROBLEMS  
OF THE DELIMITATION OF JURISDICTIONS, AUTHORITIES  
AND FUNCTIONS OF GOVERNMENTS  
IN THE RUSSIAN FEDERATION STATE

*Chichkanov Valery*

DELIMITATION OF AUTHORITY BETWEEN GOVERNMENT LEVELS  
OF RUSSIAN FEDERATION ..... 19

*Naumov Sergey*

DELIMITATION OF JURISDICTIONS AND POWERS BETWEEN  
GOVERNMENTS IN THE RUSSIAN FEDERATIVE STATE ..... 27

*Komkova Galina*

PRINCIPLE OF UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS IN THE CONTEXT  
OF EQUALITY IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION ..... 36

108 2002 ● ВЕСТНИК ПАГС



**PRINCIPLES AND PRACTICE OF DELIMITATION OF AUTHORITIES  
BETWEEN GOVERNMENTS IN COUNTRIES OF EUROPE  
AND THE RUSSIAN FEDERATION**

***Goller Jost***

DELIMITATION OF EXECUTIVE POWERS BETWEEN THE FEDERATION  
AND FEDERAL LANDS IN FRG AND THE CONTROL RIGHTS  
OF THE FEDERATION ..... 45

***Janeiro Domingo Bello***

THE GALICIAN AUTONOMOUS COMMUNITY WITHIN  
A DECENTRALISED STATE ..... 53

***Ferrari Bruno***

POLICY AND PRACTICE OF DELIMITATION OF AUTHORITY  
BETWEEN CENTRAL AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES.  
THE ITALIAN CASE ..... 59

***Zakhariev Zakhari***

THE INTERRELATION BETWEEN THE CENTRAL EXECUTIVE POWER  
AND THE LOCAL SELF-GOVERNMENT – A COMPLEX CO-EXISTENCE ..... 64

***Fomin Oleg***

LOCAL SELF-GOVERNMENT AND STRUCTURES OF THE CIVIL  
SOCIETY WITHIN THE SYSTEM OF POWER DELIMITATION ..... 68

***Sergeev Alexandr***

DELIMITATION OF JURISDICTIONS AND POWERS: THE THEORY  
AND METHODOLOGY ..... 79

**BUDGET FEDERALISM  
IN EUROPEAN STATES AND RUSSIA**

***Lober Ernst***

THE FUNDAMENTAL LAW OF THE FEDERAL REPUBLIC  
OF GERMANY ON ALLOCATION OF FINANCES  
AND FINANCIAL PROVISION OF A COMMUNE ..... 84

***Barzano Alberto***

THE ROLE OF REGIONS WITHIN THE EUROPEAN UNION:  
PROBLEMS AND PROSPECTS ..... 91

***Guerassimova Valentina, Kuriakov Sergey***

FINANCIAL SECURITY AND DEVELOPMENT OF FEDERALISM  
IN RUSSIA ..... 93

**ABOUT THE AUTHORS**

**104**

*Научное издание*

**ВЕСТНИК ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

*Научный журнал*

**№ 3**

Редакторы *Т.П. Иванова, Е.В. Феклистова*  
Корректоры *Е.Н. Белозерова, А.А. Персиянова*  
Компьютерная верстка *Н.Ю. Морозов*

Тем. план 2002 г., п. № 52.  
ЛР № 040813 от 14 мая 1997 г.

---

Подписано к печати 12.09.2002 г. Формат 70x100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Гарнитура Lazursky.  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 8,4. Уч.-изд. л. 7,5.  
Тираж 500. Заказ 397.

---

Поволжская академия государственной службы.  
410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25.