

Климанов В.В. Вертикаль формируется снизу // Наша власть: дела и лица. – 2005. №10 (56). С. 54–55.

Владимир Климанов: «Вертикаль формируется с низу»

– Владимир Викторович, как Вы охарактеризуете политику, проводимую федеральным центром по отношению к регионам?

– Сегодня, у федерального центра есть тенденция забрать себе как можно больше полномочий, с другой стороны есть понимание того, что необходимо децентрализовать какие-то функции, для успешного управления страной, тем более такой большой и разноплановой, как Россия.

В связи с этим существует несколько направлений. В первую очередь, это межбюджетные отношения. За последние годы был сглажен баланс различий между субъектами Федерации по уровню социально-экономического обеспечения. И уже несколько лет этот баланс не меняется, что дает некую стабильность. С другой стороны, федеральный центр отказался от размазывания многочисленных инвестиций по территории страны, что было характерно для предыдущих правительств. Ведь в отдельные годы количество программ регионального развития доходило до полусотни. Причем выделяемые средства шли не на конкретные нужды, а уходили фактически в никуда. Сейчас есть шесть или семь грамотно продуманных проектов. Это программа развития Дальнего Востока, Юга России, Калининградской области, и двух субъектов Федерации, по политическим мотивам попавшим в список. Это Татарстан, и Башкортостан. Поэтому в последние годы средства на региональные программы расходуются разумно. Более того, в следующем году ожидается, что этот процесс пойдет по-новому. Будут создаваться специальные инвестиционные фонды, а также использоваться другие инструменты.

Если же говорить про политическую составляющую этого вопроса, то здесь есть тенденции, которые не находят выражения в экономической литературе. В первую очередь, это проводимая централизация власти. Это идет в разрез с рекомендациями Международного валютного фонда, который признает децентрализацию как необходимое условие экономического развития. С другой стороны, идет декон-

Прошли времена, когда регионы брали столько суверенитета, сколько хотели. Сегодня федеральный центр выстраивает жесткую экономическую политику по отношению к своим субъектам: чтобы быть экономически самостоятельными, необходимо владеть реальными финансовыми ресурсами, которых в регионах нет. Мы встретились с экспертом по региональным проблемам, директором института реформирования общественных финансов, доктором экономических наук Владимиром Климановым.

центрация власти. Центр начинает управлять территориями через свои внутренние институты. Как пример, июльские законодательные инициативы президента, где говорится о согласовании с местными властями кандидатур руководителей региональных силовых структур. Тут власть дает больше полномочий руководителям на

Не возникнет ли из-за этого экономический вакуум в регионах?

– Этот закон на мой взгляд, очень правильный. Но то, что на такой длинный срок откладывается его вступление в силу, не есть хорошая тенденция. Напомню, что сам закон был детищем комиссии Дмитрия Козака, которая работала два года. В рам-

ках этой комиссии собиралась масса подкомиссий, которые давали свои предложения, выработали модель, которую можно было применить. После внесения законопроекта президентом в январе 2003 г. в Госдуму, он еще 10 месяцев обсуждался в парламенте и Совете Федерации. Времени для его доводки и отладки было достаточно. С момента принятия закона прошло 2 года. В связи с этим возникает вопрос, почему на всех предыдущих этапах, не было ясного понимания того, что все регионы не будут готовы к его реализации. Я считаю, что это либо чье-то слабое политическое предвидение, либо лоббирование административного ресурса по отношению к экспертному мнению. Создается прецедент для создания таких нормативных актов, которые будут либо кем-то продавливаемы, либо

это покажет, что при любых экономических расчетах тенденция развития пойдет не туда. Поэтому предсказать, что будет дальше со 131 законом невозможно. Между тем, многие регионы уже сейчас готовы к тому что бы уже сейчас работать по-новому. В тоже время я думаю, что целый ряд субъектов Федерации просто «заматают» введение закона до следующих президентских и парламентских выборов, с надеждой посмотреть, что же на самом деле произойдет потом. Многие не хотят спешить, стремятся отложить реформы, которые можно потом «перемотать» назад.

На местах не хотят или не могут видеть подлинной задачи этого закона, призванной



местах. Кроме того, начинают создаваться такие структуры, как Клуб губернаторов. Поэтому если говорить о построении вертикали власти, то надо учитывать, что в данном случае она формируется не только сверху, но и снизу, что вполне закономерно и логично.

– Вступление в силу закона №131 «О местном самоуправлении» назначено на 1 января 2006 г. Между тем, полномасштабное его введение на всей территории страны намечено на 2009 г. До этого разграничение полномочий между федеральным центром и регионами будет определяться местным законодательством.

разорвать замкнутый круг. Ведь в муниципальных образованиях нет развития, и нет доходов, так как там нет толковых людей, а их нет потому, что они не могут найти себе применения, так как нет развития. Кроме того, на мой взгляд, одной из главных недоработок является то, что сначала решили создать муниципальные образования, а уже потом под них подвести экономическую базу. Но таких моментов избежать невозможно. Ведь с чего-то начинать надо.

– Многие программы в настоящее время переходят от регионов к федеральному центру, а другие наоборот – от центра к регионам. Между тем, при принятии новых законодательных актов не прописывается, с чей стороны будет идти финансирование. Некоторые главы регионов жалуются на то, что возникает неизбежное дублирование полномочий. Каким Вы видите выход из этой тупиковой ситуации?

– Эта болезнь, которую я могу назвать задачей нефинансированных мандатов, в последнее время начала излечиваться. Более всего этому был посвящен 122 закон, который принято называть законом о монетизации льгот. Хотя монетизации там посвящено всего две страницы, а остальные 400 посвящены проблемам разграничения полномочий между центром и регионами. Там выявлены все противоречия в законодательстве, которые были до последнего времени. Вообще в законах, принятых в последнее время, содержится жесткий запрет на принятие таких нормативных актов, которые ведут к увеличению расходов бюджетов других уровней без передачи им соответствующих финансовых ресурсов. Как пример, внесение поправок в 184 закон об организации государственной власти субъектов Российской Федерации, это же и предусмотрено в поправках в Бюджетный кодекс.

В последние два года в результате правительственных усилий и усилий администрации президента произошло детальное разграничение полномочий и нахождение ответственных за каждое из этих полномочий. Поэтому, на мой взгляд, дублирование функций удастся избежать. Другое дело, что в процессе принятия этих законопроектов стало понятно, что дублирование – это объективный процесс. Невозможно с какого-то уровня решить любую задачу полномасштабно и в полном объеме. И в этой связи стали искать инструменты решения этих проблем. Например, таких, как обеспечение бесплатным средним образованием. Вся мировая практика говорит о том, что это должно быть как можно ближе к гражданам и реализовываться муниципальными образованияами. Но в то же время, по Конституции, это относится к государственным полномо-

чиям, и государство не может отказаться от решения этих задач. С другой стороны, у нас федеральное государство, и под государственным уровнем подразумевается как центр, так и власть в регионах. В связи с этим был найден выход, когда было сказано, что на уровне регионов должны формироваться финансовые ресурсы для обеспечения учебного процесса, но при этом муниципальные образования должны еще добавить средств на содержание школ и профтехучилищ.

Очень сложная ситуация сложилась с природопользованием и предотвращением чрезвычайных ситуаций. Ведь предсказать сходу, за какое стихийное бедствие отвечает центр, а за какое регион – трудно. Без взаимодействия властей здесь не обойтись.

Конфликт возникает там, где стоит вопрос об извлечении финансовой выгоды, что очень характерно проявляется в Москве. Вопрос заключается в том, как определить убытки, которые несет Москва, содержащая множество чиновников, и те выгоды, которые дает ей столичный статус. Понятно, что столица не может быть лидером по промышленному производству, не выпуская достаточного количества топливных ресурсов. Не может она не аккумулировать такие налоги не обладая столичным статусом. Эта очень видно по ситуации в Санкт-Петербурге, который в значительной степени фигурирует как большой провинциальный город, но не как вторая столица. Поэтому по большей части такие вопросы возникают, когда речь идет о разграничении федеральной и муниципальной собственности в столице.

– Недавно полпред президента Дмитрий Козак внес предложение о введении временных финансовых администраций в дотационных регионах. Как на Ваш взгляд это будет выглядеть?

– Последние инициативы Козака вызовут массу дискуссий. Ведь вопрос стоит не

только в введении внешней финансовой администрации, но и в определении результатов деятельности губернаторов, возможности вовлечения населения в вопрос снятия глав регионов.

Действующим законодательством на сегодняшний день уже предусмотрено введение внешних финансовых администраций. В частности, Бюджетный кодекс оговаривает эту технически сложную процедуру. При этом задолженность региона, включая централизованные дотации, должна составлять 30%. И, можно вводить только по решению арбитражного суда. Инициатива же полпреда заходит в несколько иную плоскость, где фактически будет не финансовая администрация, а некая долгосрочная управленческая структура, срок полномочий которой, по сути, может быть безграничным. И потом совсем непонятно, как этот орган будет руководить. Если это будет долгосрочная программа, то имеет смысл вводить заключение договоров между центром и регионами. Такая практика была, но она носила больше декларативный характер. По нынешнему законодательству введение таких органов должно ратифицироваться Государственной думой.

– Каков Ваш прогноз на дальнейшее отношения между центром и регионами?

– Россия будет прирастать регионами, роль федерального центра, безусловно, будет усиливаться. Появятся регионы-лидеры, которые будут на себя оттягивать какие-то ресурсы. Другие, в силу демографического спада, будут некоторое время прибывать в стогнирующем состоянии. Некоторые субъекты Федерации получат особый статус. Так или иначе, он уже складывается в Калининграде и Чечне. Другие субъекты будут стремиться к объединению, и этот процесс уже идет.

Беседовал
Алексей КОЗЛОВ

