

Николай ДОБРЫНИН, Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ РОССИИ

Статья посвящена внедрению системного подхода с целью управления развитием России в ее государственно-территориальном измерении. Анализируются основные проблемы отечественной федеративной системы, варианты, принципы и способы их решения с использованием разнообразных методологических подходов.

Ключевые слова: оптимизация территориального устройства, системный подход, управление развитием, федерализм, федеральное законодательство, федеральные целевые программы

Недавно в одном из своих программных выступлений Президент Российской Федерации фактически объявил *о начале нового этапа преобразований в компетенционной сфере*. По его словам, нужно «стремиться к децентрализации значительной части полномочий, чтобы... руководители регионов обладали необходимой полнотой власти для принятия решений по самым разным вопросам... Главное — пробовать и стремиться к тому, чтобы достичь баланса сил, баланса полномочий, позволяющего в лучшей степени помогать решению социально-экономических проблем. А если мы сможем этого достичь, значит, у нас и наши граждане будут чувствовать себя более уверенно и более защищенно»¹.

В выступлении главы государства содержится и постановка проблемы (нерешенность социально-экономических проблем населения), и пути ее решения (децентрализация полномочий, их передача с федерального уровня на уровень субъектов Федерации и муниципалитетов). Попробуем взглянуть на ситуацию с точки зрения системного подхода, поскольку именно он позволяет наметить алгоритм действий, образующих в совокупности общеупотребительную методику решения проблем в области государства и права.

Проблемы федеративной системы России

Проблемы федеративного устройства и регионального развития России выявлены и подробно исследованы в специальной литературе. И глав-

¹ Из выступления Президента РФ Д.А. Медведева на встрече с главами субъектов РФ 24 июня 2011 г.

ным здесь является то, что одной из основных проблем государственно-территориального устройства нашей страны является *усиливающаяся социально-экономическое расслоение между субъектами Федерации*, и как следствие этого — *диспропорции в развитии Федерации*²:

- по объему производства промышленной продукции на душу населения разрыв между регионами составляет около 281 раза; по обороту розничной торговли на душу населения — около 27 раз; по налоговым и неналоговым доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ на душу населения — около 194 раз; по объему инвестиций в основной капитал на душу населения — около 44 раз; по соотношению денежных доходов на душу населения и величины прожиточного минимума — 6 раз; по уровню зарегистрированной безработицы — около 33 раз;
- минимальное и максимальное значения ВРП в субъектах РФ различались в 2004 г. в 73 раза, в 2006 г. — уже в 117 раз;
- степень дифференциации инвестиций в основной капитал на душу населения в регионах составляла в 2004 г. 184 раза, а в 2006 г. — 235 раз;
- в наиболее малообеспеченных регионах среднее значение денежных доходов населения составляло 250 руб., а в самых обеспеченных — 1250 руб., в 2005 г. — 3500 и 12 000 руб. соответственно;
- в 2007 г. количество регионов-реципиентов составляло 67, регионов-доноров — 19.

Отметим также существенные диспропорции в уровне занятости в субъектах РФ, высокие темпы оттока населения из сельской местности, низкие темпы развития городов и иных муниципальных образований, слабое развитие территорий Севера, Дальнего Востока и Арктики³.

Указанные проблемы влекут за собой комплекс производных «надстроечных» проблем.

Так, в *политической сфере* — это фактический «анабиоз» политической жизни, возвращение к однопартийной системе, политическое отчуждение государства, недоверие населения, коррупция.

В *институциональной сфере* — это избыточная централизация власти и ресурсов, непропорциональный рост государственного аппарата, низкая эффективность власти, возвращение к административно-командным методам управления.

В *конституционно-правовой сфере* — это неурегулированность ключевых вопросов функционирования государства (таких, как, например, ответственность органов власти и должностных лиц, разграничение полномочий между разными уровнями публичной власти и адекватное финансовое обеспечение их осуществления⁴, установление единых го-

² [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusrand.ru>.

³ Сулашкин С. С. и др. Доктрина регионального развития Российской Федерации: макет-проект. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М.: Научный эксперт, 2009. С. 75–77.

⁴ В соответствии с планом подготовки актов по реализации Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 г. (п. 167) Министерству регионального развития РФ совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти дано поручение разработать проект федерального закона, направленного на совер-

сударственных социальных стандартов и др.), а также фактическая оторванность ряда правовых (особенно конституционных) норм от жизни.

Указанные проблемы в комплексе ведут к неустойчивости развития отечественной федеративной системы. Усиление же региональных различий в таких масштабах вообще чревато ее распадом. Центр понимает это, но неоднократно предпринимаемые властью усилия, направленные на сокращение масштабов региональной дифференциации, не привели к решению проблемы, что симптоматично.

Так, к примеру, в качестве инструмента выравнивания уровня социально-экономического развития субъектов Федерации в 2001 г. была принята Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002–2010 годы и до 2015 года)»⁵. Однако за прошедшее с начала ее реализации время разрывы в социально-экономическом развитии регионов не сократились. Они увеличились.

Способы решения проблем федеративной системы

Возможные варианты решения перечисленных проблем можно разбить на две основные группы: воздействие на субъекты и воздействие на объект (промежуточный вариант — одновременное воздействие на субъекты и на объект). В приложении к федеративной системе эти варианты выглядят следующим образом:

- воздействие на субъекты федеративных отношений с целью уменьшения их недовольства, без изменения реальности;
- изменение реальности таким образом, чтобы ослабло недовольство субъектов федеративных отношений⁶.

Остановимся на них подробнее.

Решение проблем федеративной системы *путем воздействия на субъекты федеративных отношений* реализуем тремя способами.

Первый способ. Предоставление субъектам федеративных отношений дополнительной информации.

Этот способ используется в случае, когда причиной недовольства является нехватка информации, а ее получение приводит к решению проблемы. На преодоление этой проблемной ситуации направлены: открытость, транспарентность власти, различные формы обучения и повышения квалификации, переход на электронные формы работы⁷. Данный метод бывает действительно эффективен в целом ряде случаев, но его положительный эффект не следует переоценивать. Приведем в качестве примера отечественную практику мониторинга правоприменения.

Совет Федерации с 2004 г. готовит ежегодный *Доклад о состоянии законодательства*. В настоящее время имеется уже 6 таких докладов⁸. В них

шенствование разграничения полномочий. По сути это констатация отсутствия каких-либо позитивных изменений в данной сфере в среднесрочной перспективе.

⁵ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717.

⁶ Тарасенко Ф.П. Прикладной системный анализ. М.: КНОРУС, 2010. С. 13–14.

⁷ Например, создание портала «Госуслуги» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gosuslugi.ru/ru/>

⁸ [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.council.gov.ru/inf_sl/report/index.html

обобщаются результаты совместной деятельности Совета Федерации и других органов публичной власти федерального и регионального уровней по мониторингу правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики государства. В докладах накоплен огромный массив данных о качестве правоприменения. Однако «обратная связь» так и осталась неналаженной — новые законодательные акты появляются *независимо от результатов правоприменения действующих актов*, выявленных в докладах. Таким образом, ознакомление субъектов законодательного процесса с дополнительной информацией об эффективности реализации законодательных актов никакой роли в процессе управления Федерацией не играет.

Еще один пример. Недавний Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» пытается придать информации о состоянии правоприменения определенный статус в процессе управления развитием. Указ предусматривает, что мониторингом правоприменительной практики будет заниматься Министерство юстиции. Правительству РФ вменена обязанность учитывать предложения, содержащиеся в докладах о мониторинге правоприменения, в планах законопроектной деятельности. Иные органы исполнительной власти Федерации и ее субъектов обязаны принимать в пределах своих полномочий меры по устранению недостатков в нормотворческой и правоприменительной деятельности, выявленные в ходе мониторинга. Правительству в трехмесячный срок дается поручение утвердить методику осуществления мониторинга. При этом о критериях эффективности учета предложений доклада и устранения указанных недостатков речь в указе не идет.

Далее. Широко разрекламированные в последнее время *методики бюджетирования, ориентированного на результат* (далее — БОР), направлены на повышение информированности субъектов федеративных отношений (и вообще — властеотношений). Методики БОР подразумевают: формирование бюджета по целям и планируемым результатам; определение общей суммы ассигнований на определенные функции и программы, без детальной росписи; установление долгосрочных переходящих лимитов ассигнований; приоритет за внутренним контролем; мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов работы; оценку деятельности по достигнутым результатам⁹.

Методики БОР уже начали внедряться. Результаты можно наблюдать в механизме оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований¹⁰, а также

⁹ Считается, что внедрение методик БОР в государственном управлении позволяет: определить приоритеты бюджетных расходов; установить взаимосвязи между результатами тех или иных программ и объемов требуемых для этого ресурсов; повысить обоснованности бюджетных расходов; более эффективно распределить бюджетные средства; расширить самостоятельность и повысить ответственность получателей бюджетных средств; стимулировать работников бюджетной сферы к более эффективной работе; повысить уровень прозрачности работы органов власти (Жигалов Д.В., Перцов Л.В., Чалая Ю.Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления. М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. С. 3).

¹⁰ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». // СЗ РФ. № 27. Ст. 3256.

в составлении органами власти докладов о результатах и основных направлениях деятельности (далее — ДРОНДов)¹¹. Следующий этап использования указанных методик — это разворачивающаяся реформа бюджетных учреждений¹². Нетрудно заметить, что результаты перечисленных случаев внедрения методик БОР в отечественном государственном строительстве, мягко говоря, спорны. Причина столь скромных результатов очевидна. Методики БОР могут как улучшить финансирование бюджетных учреждений, так и ухудшить его вплоть до ликвидации последних. Их не применяют, когда хотят «подстегнуть» развитие территорий, они как таковые нацелены на воздействие на субъекты властеотношений, а не на их объект. И уж совсем контрпродуктивно закладывать методики БОР в фундамент крупномасштабных социально-экономических преобразований.

Бюджетирование, ориентированное на результат, может предоставить органам власти разных уровней дополнительную информацию об их финансовом положении, оно может даже сократить расходы федерального бюджета. Но оно *не стимулирует социально-экономическое развитие территорий* и само по себе не повысит качество предоставления государственных услуг населению. Поэтому некритичное отношение к методикам БОР — опасный миф.

Второй способ. Изменение восприятия субъектами федеративных отношений реальности.

Данный способ применяется в процессе управления государственно-территориальным устройством современной России едва ли не активнее других. Из официальных источников и СМИ мы ежедневно узнаем, что все проблемы федеративного устройства решены; полномочия — разграничены и обеспечены финансированием; стратегии развития регионов — приняты и реализуются; уровень жизни населения и качество оказания государственных услуг неуклонно повышается. Может сложиться впечатление, что проблем в области федеративного устройства нет. В действительности же это далеко не так.

Любая чрезвычайная ситуация (наподобие лесных пожаров лета 2010 г.) — лучшее тому подтверждение. Полномочия между Центром, регионами и муниципалитетами в области охраны лесов и тушения лесных пожаров не были должным образом разграничены, отсутствовало их адекватное финансовое обеспечение, что и привело в конечном счете к столь негативным для экономики и социальной сферы последствиям. И это только один из множества аналогичных примеров. Воздействовать на восприятие реальности субъектами фе-

¹¹ ДРОНД — документ, в котором в систематизированном виде представлены направления деятельности субъекта бюджетного планирования (главного распорядителя бюджетных средств) в отчетном и плановом периодах времени в разрезе целей, задач, мероприятий и показателей результативности. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.

¹² Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

деративных отношений можно, однако проблемы решаются, как правило, путем изменения реальности.

Третий способ. Прерывание взаимодействия субъектов федеративных отношений с ситуацией, если проблема возникла в результате такого взаимодействия.

Такой способ зачастую используется для преодоления проблемных ситуаций, связанных с какими-либо конкретными субъектами (например, при решении кадровых вопросов). Однако для общесистемных проблем, затрагивающих значительное число субъектов федеративных отношений, а порой — все население регионов, такие способы не подходят, если их использовать в отрыве от других методик.

Обратимся теперь к решению проблем федеративной системы *путем вмешательства в ситуацию*.

При использовании данного способа необходимо учитывать значительное число субъектов, имеющих к ним отношение, а также оценку ими сложившейся ситуации с совершенно разных позиций. Множественность интересов субъектов федеративных отношений — это аксиома. Любое изменение ситуации может вызвать как их поддержку, так и неодобрение.

Так, например, требование о переносе уплаты налогов организациями по месту их основной деятельности, а не по месту регистрации, дает дополнительные бюджетные средства одним регионам, лишая этих средств другие. Наукой и практикой выработано три основных принципа урегулирования интересов разных субъектов, вовлеченных в проблемную ситуацию¹³.

Первый принцип — *принцип «приоритета меньшинства»* приводит к осуществлению вмешательства, выгодного какому-либо одному субъекту, интересы других не принимаются во внимание. В качестве примеров реализации данного принципа можно привести различные формы диктатуры, автократии, иерархической организации и т.д. В некоторых ситуациях такая идеология оптимальна. Однако осуществление такого подхода к решению проблем «меньшинства» обязательно вызовет недовольство остальных участников ситуации. Поэтому у принявших эту идеологию должна быть сила, достаточная для подавления недовольных.

Второй — *принцип «приоритета группы»*, когда среди участников ситуации имеется некоторое количество субъектов, одинаково важных. Поэтому вмешательство должно проводиться с учетом их интересов. Это, с одной стороны, осложняет его проектирование, но с другой — открывает возможность использования ресурсов всех субъектов. Известно множество примеров данной идеологии (национализм, коммунизм, любая групповая деятельность, в т.ч. партийная, религиозная и т.п.). В качестве негативной стороны данной идеологии можно отметить, что зачастую она агрессивна, ведет к наращиванию силовых структур. Также она заключает в себе противо-

¹³ Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 13–15.

речие между провозглашаемым равенством внутри группы и необходимостью организации групповой деятельности, т.е. создания иерархических структур.

Наконец, третий, наиболее продуктивный — принцип «*приоритета каждого*». В его основе лежит постулат: «Несмотря на различия, все субъекты равноценны и равноправны». Отсюда следует, что неправильно решать проблемы одних за счет других¹⁴. Правильным признается только *улучшающее вмешательство*, т.е. изменение проблемной ситуации, которое положительно оценивается хотя бы одним из ее участников и неотрицательно — всеми остальными. Улучшающее вмешательство — это не когда всем хорошо, а *когда никому не хуже*. Наиболее серьезным основанием для сомнений в реализуемости улучшающих вмешательств является противоречивость интересов участников проблемной ситуации, порой доходящая до конфликтности¹⁵.

Отечественный опыт урегулирования интересов разных субъектов, вовлеченных в проблемные ситуации из области государственного строительства, разнообразен. Страна знала и принцип «приоритета меньшинства» (дореволюционный период), и принцип «приоритета группы» (советский период). Начиная с 90-х гг. прошлого века в государственном строительстве сложилась довольно интересная ситуация:

- формально, на уровне конституционно-правового регулирования и разного рода политических деклараций провозглашается принцип «приоритета каждого» (он проявляется в конституционных нормах о правах и свободах человека и гражданина, провозглашении социального характера государства и т.п.);
- реальная система власти «заточена» под принцип «приоритета группы» (это проявляется в действующей избирательной и партийно-политической системах, в способе формирования органов власти разных уровней);
- по результатам развития можно сказать, что реализуется принцип «приоритета меньшинства» (сегодня в России показатель децильного коэффициента колеблется в пределах 14–15 при том, что «критическим» для стабильности социальной системы признается уровень децильного коэффициента в два раза более низкий: 7–8¹⁶; о том же свидетельствуют и данные региональной дифференциации).

Это говорит о влиянии на процессы решения проблем федеративной системы следующих факторов: довольно сильное расхождение

¹⁴ В нашем случае — проблемы одних субъектов федеративных отношений нельзя решать за счет других субъектов, на чем базируется тактика финансового выравнивания регионов в случае, если она подрывает экономики регионов-доноров.

¹⁵ Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 15–18.

¹⁶ Децильный коэффициент — отношение доходов самых богатых 10% населения к 10% самых бедных. По мнению С.Г. Кара-Мурзы, «если проводить сравнение корректно — после вычитания физиологического минимума, то в России фондовый децильный коэффициент будет равен не 15, как утверждает правительство, и не 23, как утверждают ученые РАН, и даже не 36, как утверждают американские ученые, — он будет измеряться тысячами. Ибо превышение доходов над физиологическим минимумом у самых бедных десяти процентов российских граждан приближается к нулю», что является катастрофическим разрывом [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.apn.ru/opinions/article9378.htm>.

норм Конституции и законов, политических деклараций с реальной жизнью и неспособность действующей системы власти реализовать поставленные перед ней цели и задачи. Данные проблемы необходимо учитывать в процессе государственного строительства при выборе той или иной стратегии управления развитием федеративной системы.

Моделирование при решении проблем федеративной системы

С принятием в 1993 г. Конституции Российской Федерации страна встала на путь создания такой модели федерации, которая позволила бы рационализировать осуществление государственной власти, снять противоречия между различными тенденциями государственно-территориального строительства. Однако анализ реалий федеративного строительства свидетельствует о несоблюдении многих общесистемных закономерностей. Это отчасти и стало причиной того, что страна перманентно находится в состоянии бессистемного реформирования. Почему это происходит?

Известным исследователем Р. Акоффом была предложена следующая классификация способов решения проблем¹⁷.

Absolution (невмешательство) — бездействие в расчете на то, что естественный ход событий приведет к разрешению проблемы¹⁸. При использовании данного способа следует учитывать следующее: для того чтобы стать «улучшающим вмешательством», нужно, чтобы события действительно вели к разрешению проблемы, а любые предлагаемые вмешательства приводили к худшим результатам, чем невмешательство. В большинстве же примеров невмешательства в проблемные ситуации из области федеративного устройства это оказалось далеко не так.

Невмешательство в национальные и производные от них в то время федеративные отношения со стороны союзного руководства привело в итоге к распаду СССР и «параду суверенитетов» в самой России. Фактическое невмешательство в федеративные отношения и невнимание к региональной политике в 90-е гг. закончились колоссальными диспропорциями в развитии регионов. Поэтому избранную тактику невмешательства в обоих случаях сложно признать оптимальной.

Resolution (частичное вмешательство) — действие, ослабляющее остроту проблемы, но не устраняющее ее полностью. Обычно этот способ применяется при дефиците ресурсов, не позволяющем полностью решить проблему. Ярким примером использования такого способа решения проблем в отечественном федеративном строительстве стало подписание в 1992 г. Федеративного договора¹⁹, а в последующий период — двусто-

¹⁷ Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 19–22.

¹⁸ Этот способ широко использовался в 70–80-х гг. (не зря этот период называли «годы застоя») и в 90-х гг. (когда хрупкое равновесие между Центром и регионами, установившееся в т.ч. за рамками Конституции страны, было, по сути, законсервировано).

¹⁹ Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации», «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации», «О разграничении пред-

ронных договоров между федеральным Центром и субъектами Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий.

К этому же способу тяготеет и практика межбюджетных отношений последних лет, когда изъятые у нескольких регионов-доноров средства фактически идут на содержание значительного числа регионов-реципиентов. Данный способ нацелен на сиюминутное решение проблемы «выравнивания» регионального развития, он не предназначается для использования в долгосрочной перспективе. В результате же длительного применения такой тактики многие территории превратились в иждивенцев, живущих на трансферты из вышестоящих бюджетов, а у регионов-доноров резко сократились стимулы к развитию. Объем межбюджетных трансфертов неуклонно рос, однако эффективность их падала. Стало очевидно, что мало профинансировать осуществление регионами и муниципалитетами полномочий из вышестоящих бюджетов — нужно создать условия для их самостоятельного поиска доходных источников.

Solution (оптимальное, наилучшее в заданных условиях решение). В данном случае следует учитывать, что вариант, наилучший по одному критерию, необязательно будет наилучшим по другому. Поэтому принципиально важно указание критерия (критериев), по которому будут упорядочиваться сравниваемые варианты. В противном случае возможно принятие ошибочных решений.

К примеру, сокращение объемов финансирования расходных полномочий субъектов РФ из федерального бюджета может привести как к значительной экономии средств (т.е. будет оптимальным по критерию, имеющему значение для федерального бюджета), так и к сворачиванию, либо замораживанию ряда важных социальных статей в регионах (т.е. будет далеким от оптимальности с точки зрения обеспечения социально-экономических прав граждан). Реформирование федеративных отношений последних лет изобилует такого рода «оптимальными» решениями, не учитывающими принцип улучшающего вмешательства. Достаточно сказать, что все изменения в сфере разграничения компетенции между разными уровнями публичной власти, произошедшие начиная с 2003 г., развивались по сценарию оптимизации бюджетной сферы без четких критериев, что привело, в частности, к деградации жилищно-коммунального хозяйства, напрямую затронув, таким образом, права и интересы значительного числа граждан²⁰.

Типичным примером подобной «оптимизации» является и разворачивающаяся *реформа бюджетных учреждений*, вошедшая в активную стадию с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения госу-

метов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации». Федеративный договор: Документы. Комментарий. М. 1994.

²⁰ Согласно статистике, сегодня более 4,5 млн граждан проживают в ветхом или аварийном жилье, причем очевидно, что эта цифра занижена. Износ объектов жилищно-коммунального хозяйства в стране составляет более 60%. «Если ничего не делать, то через 5–7 лет наступит катастрофа», — подчеркнул Президент РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/9596>.

дарственных (муниципальных) учреждений»²¹, который по значимости предлагаемых изменений можно сравнить с известным Федеральным законом № 122-ФЗ «О монетизации льгот»²². Реформа подразумевает масштабные изменения законодательства, регламентирующего правовой статус бюджетных учреждений, их переход на рыночные условия хозяйствования. Прорекларированные цели Закона — повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг при условии сохранения (либо снижения) расходов бюджетов на их предоставление, а также создание условий и стимулов для органов исполнительной власти в целях оптимизации подведомственной им сети учреждений. Однако обращает на себя внимание то, что ни в самом Законе, ни в соответствующих подзаконных актах *не определяется, что означает повышение эффективности и качества предоставления государственных услуг*, каковы их критерии. Зато фиксируется либо даже снижается уровень бюджетного финансирования здравоохранения, образования, науки и культуры, в разы отстающий от уровня развивающихся стран.

Реформирование затронет, по разным оценкам, около 328 тыс. бюджетных госучреждений, в т.ч. 25 тыс. федеральных. Начиная с 1 января 2011 г. (время вступления Закона в силу) их большей части присваивается статус бюджетных учреждений нового типа. Они снимаются со сметного финансирования. Взамен им дается государственное задание на выполнение неких услуг, под которое будут выделяться денежные субсидии. Для возмещения недостающих средств учреждениям предоставляется право самим зарабатывать деньги. Предполагается, что это *ipso facto* повысит их эффективность. При этом закон вслед за Бюджетным кодексом никак не определяет порядок формирования государственного (муниципального) задания и финансового обеспечения его выполнения. Предполагается, что этот порядок будет определяться: Правительством — в отношении федеральных бюджетных учреждений; высшим исполнительным органом субъекта Федерации — в отношении региональных бюджетных учреждений; местной администрацией — в отношении муниципальных бюджетных учреждений. Нигде не определяется также, что такое «государственные услуги» и каковы их нормативы²³.

По сути это означает, что кардинальные изменения в социальной сфере будут осуществляться в отсутствие системы государственных минимальных стандартов по оказанию социальных услуг населению, а также на фоне отсутствия нормативов затрат на исполнение этих услуг. Нигде не закреплена привязка госзадания *к реальным потребностям населения*.

²¹ СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

²² Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

²³ В недавно принятом Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» под госуслугами понимается в основном выдача разного рода справок и разрешений / Российская газета, 30 июля 2010 г.

Бюджетные организации будут просто вынуждены эволюционировать в сторону коммерциализации предоставления услуг, превращаясь, таким образом, в разновидность коммерческих организаций. Исключается субсидиарная ответственность государства по обязательствам бюджетных организаций, что означает возможность массового банкротства таких организаций²⁴.

Последствия такого рода «оптимизации» сети бюджетных учреждений очевидны. Переход на субсидирование госзадания — это фактически отказ государства от финансирования большинства бюджетных учреждений, и в целом — от проведения взвешенной социальной политики. Пока неясно, что конкретно войдет в состав бесплатного для граждан госзадания и какова будет доля платных услуг. К тому же неправильно сводить функции бюджетных учреждений к оказанию услуг; это еще и, к примеру, сохранение культурных ценностей, и многое другое. С ликвидацией субсидиарной ответственности государства за бюджетные учреждения начнется банкротство и закрытие в первую очередь фельдшерских пунктов и малокомплектных сельских школ. Поспешное введение закона в действие может привести к резкому сокращению бесплатного образования, медицины, культуры, физической культуры и замене их платными услугами, что «ударит» по карману населения, а также к росту социальной напряженности и безработицы.

Таким образом реформа бюджетных учреждений может привести к снижению человеческого потенциала.

Dissolution (растворение) — вмешательство, заканчивающееся полным исчезновением проблемы. По сути это поиск новых, более эффективных решений. Вариантом «растворения» проблемы является ее предупреждение, принятие мер к тому, чтобы она не появилась.

Такой тип вмешательства характеризуется не только ликвидацией либо предотвращением проблем, но и непоявлением на их месте новых. По данному признаку «растворение» проблемы можно отличить от уже упомянутого частичного вмешательства, которое часто сопровождается появлением на месте старых проблем новых. В качестве примера сошлемся на практику объединения субъектов Российской Федерации.

Когда процесс укрупнения регионов стартовал, были распространены представления, что это объединение позволит решить проблему депрессивных регионов (предлагалось распространить эту практику на всю Федерацию): регион-реципиент присоединяется к региону-донору, на объединенный регион полностью перекладывается забота о социально-экономическом развитии территории²⁵. Реальность развеяла эти надежды. Объединение субъектов решило проблему наличия некоторых несамостоятельных с экономической и политической точек зрения регионов (типа Коми-Пермяцкого или Корякского автономных округов), но это

²⁴ В развитие этого тезиса закон предполагает упрощение процедур слияния, присоединения и ликвидации бюджетных учреждений.

²⁵ Так, например, в качестве целей образования Пермского края называлось ускорение социально-экономического развития Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, а также повышение уровня жизни населения, проживающего в указанных регионах (ч. 2 ст. 1 Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1110).

не привело к «растворению» проблемной ситуации. Новые проблемы очень скоро появились уже во вновь образованных субъектах Федерации и выразились в *замедлении темпов их развития*. А если учесть, что многие из вновь образованных субъектов РФ являются сегодня регионами-реципиентами, то проблема сохраняется.

Сегодня взгляды на решение проблем социально-экономического развития территорий путем их слияния получают развитие в концепции *агломерации* (от лат. *agglomeratio* — присоединяю)²⁶. В ее основе лежат представления, что население концентрируется там, где производится большая добавленная стоимость и возникают лучшие условия его воспроизводства, приложения труда и капитала, а именно — в больших городах с учетом пригородов. А потому, если агломерации будут развиваться стихийно, могут возникнуть серьезные риски для государства, дисбалансы в территориальном развитии, поэтому данными процессами нужно управлять.

Если не углубляться в правовые, экономические и социальные аспекты плана агломерации²⁷, а посмотреть на них в точки зрения прикладного системного анализа, то можно сказать, что перед нами попытка «растворения» проблем социально-экономического развития территорий путем укрупнения существующих административно-территориальных единиц и субъектов Федерации. Сама по себе такая тактика может быть продуктивной. Но только в случае, если поставленные цели (повышение уровня и качества жизни населения) будут достигнуты. А для этого мало механического слияния, к примеру, Москвы и Московской области. Нужны общие генеральные планы и другие документы территориального планирования, единые стратегии развития и нормативы социального обеспечения жителей мегаполисов и прилегающих территорий, слияние транспортных и инфраструктурных сетей. Причем эти планы и документы должны быть реалистичными, фактически выполнимыми и ресурсно обеспеченными. Неизбежно также сокращение чиновничьего аппарата и повышение эффективности власти в целом. Только в таких условиях агломерации смогут развиваться. Работа по принципу «нет субъекта Федерации (дотационного поселения) — нет проблемы» не принесет положительного эффекта, поскольку создаст проблемы на том же либо на ином (более низком — если проблемы развития будут переложены на муниципальные образования, и более высоком — если в результате финансирование развития

²⁶ Речь идет о компактном скоплении населенных пунктов (главным образом городских, местами срастающихся), объединенных в сложную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями. Концепция подразумевает создание 20 агломераций на основе крупных административных центров (например, Самарско-Тольяттинскую, Екатеринбургскую, Нижегородскую, Ростовскую и др.), а также объединение городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга с прилегающими областями в единые субъекты РФ. Уже после завершения работы над статьей Советом Федерации было утверждено Соглашение об изменении границ между Москвой и Московской областью, что можно считать первым шагом в практической реализации рассматриваемого плана.

²⁷ Создание агломераций противоречит системе межбюджетных отношений, поскольку границы агломерации не всегда соответствуют нынешнему административному делению.

будет возложено целиком на федеральный Центр) уровне территориальной организации.

Отсюда очевидно, что многие из целей реформ, которые провозглашаются в нашей стране (децентрализация компетенционной сферы, агломерация, т.н. финансовое выравнивание и пр.), — это не цели, а *средства достижения основной цели* (целей) федеративной системы. Причем использование данных средств, как показала отечественная практика федеративного строительства и регионального развития, не гарантирует ожидаемых позитивных изменений. И подмена целей управления развития его средствами происходит вследствие игнорирования закономерностей развития крупных социальных систем.

Компоненты управления федеративной системой

Рассмотрение проблем федеративного устройства и способов их решения создает предпосылки *управления федеративной системой*, включающее, во-первых, *объект управления*. В нашем случае это Российская Федерация как сложная социальная система.

Во-вторых, *цель управления*. В нее входит не только конечное желаемое состояние системы, но и вся траектория движения к ней. Необходимо исходить из первичности публично задаваемых ценностей и целей развития перед целями административно-управленческими. В нашей стране это требование часто игнорируется, и задачи, к примеру, бюджетно-финансового плана часто ставятся в основу тех или иных преобразований вразрез с целями социальными. Административно-управленческое целеполагание всегда должно быть подчинено ценностному.

В-третьих, *ценности управления развитием* отечественной федеративной системой, к которым относятся:

- достойный уровень и качество жизни граждан на всей территории страны;
- сбалансированная (эффективная) заселенность территории страны, преодоление тенденций депопуляции;
- экономическая и национальная безопасность, территориальная целостность страны²⁸.

В-четвертых, *управляющее воздействие* — совокупность способов и методов государственного воздействия на федеративное устройство страны, направленных на достижение поставленных целей. Управляющее воздействие включает в себя соответствующее нормативно-правовое обеспечение, куда входит широкий спектр правовых средств воздействия: конституционное, законодательное и подзаконное регулирование, а также соответствующие управленческие решения.

В-пятых, *модель системы*. Модель (от лат. *modulus* — образец, норма) — аналог изучаемого процесса, предмета или явления, отображающий его основные функции и характеристики; образ (в т.ч. изображение, описание, схема, чертеж, график, план, карта и т.п.) или прообраз (об-

²⁸ Доктрина регионального развития Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2009. С. 68–70.

разец) какого-либо объекта или системы объектов, используемый при определенных условиях в качестве их «заместителя»²⁹.

Наконец, в-шестых, *управляющее устройство*, ответственное за выполнение управляющего воздействия³⁰. Таковым может стать государственный аппарат (его сегмент), заинтересованный в решении проблем федеративной системы и обладающий для этого соответствующим ресурсом.

Из изложенного можно сделать пять выводов.

Первый. Одна из основных проблем государственно-территориального устройства Российской Федерации — это усиливающееся социально-экономическое расслоение между субъектами Федерации, и как следствие этого — диспропорции в развитии Федерации. Одна из причин такого положения — ориентация управления развитием Федерации на политические подходы, ее бессистемность и спорадичность.

Второй. Отечественная практика делает акцент, как правило, на варианте решения проблем федеративного устройства, позволяющих уменьшить недовольство субъектов федеративных отношений. Но этого недостаточно для гармоничного развития Федерации.

Третий. Наиболее продуктивной тактикой решения проблем федеративной системы современной России становится изменение проблемной ситуации в интересах всех ее субъектов (улучшающее вмешательство).

Четвертый. Переход к модели улучшающего вмешательства требует отказаться от практики только невмешательства или частичного вмешательства в реформирование федеративного устройства. Данная практика приводит к откладыванию решения проблем отечественной федеративной системы на неопределенный срок.

Пятый. Управление отечественной федеративной системой включает следующие обязательные компоненты: Российская Федерация как сложная социальная и государственно-территориальная система; цель управления (конечное желаемое состояние системы и вся траектория движения к ней); совокупность способов и методов воздействия государства на федеративное устройство, направленных на достижение поставленных целей; модель федеративной системы; государственный аппарат (его сегмент), заинтересованный в решении проблем федеративной системы и обладающий для этого соответствующим ресурсом.

²⁹ Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1969–1978 гг.

³⁰ Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 82–83.