

Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

МЕТОДОЛОГИЯ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В ФЕДЕРАТИВНОЙ СИСТЕМЕ

Статья посвящена внедрению практических приемов прикладного системного анализа в методологическое обеспечение перераспределения полномочий в современной России. Автором анализируются основные проблемы технологии разграничения компетенции в новейшей России, алгоритм аналитического обеспечения процесса перераспределения полномочий, основные принципы работы с полномочиями.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, мониторинг правоприменительной практики, муниципальные образования, перераспределение полномочий, прикладной системный анализ, разграничение компетенции, субъекты РФ, федеральные законы

Летом 2011 г. стартовал очередной этап перераспределения полномочий между уровнями публичной власти. Распоряжением Президента РФ от 27 июня 2011 г. № 425-рп «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»¹, в целях расширения полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, были образованы две рабочие группы: по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления; по финансовым и налоговым вопросам и по межбюджетным отношениям².

Однако, как недавно отметил сам Президент, «уже 12 лет мы все время что-то перераспределяем», но «не создали пока оптимальной конструкции распределения полномочий»³. И это действительно так. Одна из причин такого положения — отсутствие научно обоснованной методологии разграничения полномочий.

¹ СЗ РФ. 4 июля 2011 г. № 27. Ст. 3932.

² Руководители рабочих групп — заместитель Председателя Правительства РФ Д.Н. Козак и заместитель Председателя Правительства РФ А.Г. Хлопонин соответственно.

³ Из выступления Президента РФ Д.А. Медведева на встрече с руководством Совета Федерации 17 октября 2011 г. (Московская обл., Горки).

Вехи новейшей истории разграничения компетенции

Новейшая история перераспределения полномочий началась в 2001 г. с работы т.н. первой комиссии Козака. Этот этап получил название «Федеративная реформа». Тогда было принято решение инвентаризировать полномочия, перераспределить их между уровнями власти и профинансировать. Казалось, что сделать это довольно просто. Перспективы реформы в момент ее начала оценивались в позитивном ключе. Однако в процессе ее реализации выявилось немало (к слову — прогнозируемых) трудностей, а уж результаты реформирования компетенционной сферы, представленные в виде 95-го⁴, 131-го⁵ и 122-го федеральных законов⁶, воспринимались и экспертным сообществом, и обществом в совершенно ином ключе.

Когда стало понятно, что реформа все более отклоняется от изначально заявленного курса, в 2005 г. состоялось заседание Государственного совета в Калининграде, где было решено его несколько скорректировать, делегировав регионам больше полномочий. Результатом этой стадии реформирования компетенционной сферы было появление «добровольных полномочий» (полномочий в социальной сфере, которые субъекты Федерации могут осуществлять по собственному желанию, при наличии у них соответствующих бюджетных ресурсов).

Масла в огонь подлил Конституционный Суд, выработавший правовую позицию относительно того, что субъекты Федерации кроме всего прочего обязаны обеспечивать уровень социальной поддержки на уровне до 2004 г. (т.е. до вступления в силу положений Федерального закона № 122-ФЗ)⁷. Таким образом часть добровольных полномочий субъектов РФ в одночасье стала добровольно-обязательной. Причем граница между этими типами полномочий оставалась более чем зыбкой.

Впоследствии практически каждый год в последних числах декабря вступал в силу очередной федеральный закон, перераспределяющий полномочия и вносящий поправки в значительное число других федеральных законов. Время от времени появлялись новшества типа субделегированных полномочий⁸, еще сильнее запутывавшие и без того сложно структурированную компетенционную сферу.

⁴ Федеральный закон № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

⁵ Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁶ 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.

⁷ Постановление Конституционного Суда от 15 мая 2006 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ // РГ. № 4074. 24 мая 2006 г.

⁸ Введены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. № 4823. 30 декабря 2008 г.

В результате, после почти десяти лет перманентного перераспределения полномочий *страна пришла к тому, с чего начиналась «федеративная реформа»*: как и до нее, обязательства государства перед населением не реализуются в достаточной мере. А подходы к перераспределению полномочий, то, по каким основаниям их передавать на конкретный уровень власти и финансировать их реализацию, так и *не вышли на новый, более высокий уровень научного осмысления*.

Уже на первом этапе реформы превалировала идея: все полномочия инвентаризировать и распределить по разным уровням власти. Однако выяснилось, что подсчет полномочий — занятие не такое уж и простое. Полномочия оказались слишком различны по масштабу и объему: есть полномочие по реализации функций здравоохранения или социальной поддержки на территории субъекта Федерации, а есть, например, полномочие по дегустации вин. Свести столь большое количество столь разных полномочий к «единому знаменателю» оказалось не только крайне сложно, но практически невозможно.

Тогда на вооружение была взята иная стратегия — посчитать, сколько финансовых ресурсов федеральный Центр может оставить субъектам Федерации, муниципалитетам в качестве налогов и сборов (их частей) и затем, ориентируясь на эти финансы, подобрать некий минимальный набор полномочий. Остальное же передавать в рабочем порядке, финансируя посредством субвенций из федерального бюджета. Именно этот сценарий в итоге и был реализован.

Однако и эта практика доказала свою несостоятельность. Расходные статьи многих субъектов Федерации и муниципалитетов оказались выше доходных, а ряд важных социальных и инфраструктурных полномочий объективно не мог быть профинансирован должным образом. Это привело к необходимости постоянной «подпитки» территорий из федерального бюджета и увеличению количества регионов-реципиентов.

Со временем были выработаны некие наиболее общие принципы разграничения полномочий: объем полномочий субъектов Федерации и муниципалитетов должен быть достаточным для решения ими задач социально-экономического развития территорий; расходные полномочия должны соответствовать доходам регионов и муниципалитетов; межбюджетные отношения должны быть справедливыми; должна быть предусмотрена ответственность руководителей регионов и муниципалитетов за социально-экономическое развитие территорий; целесообразно стимулировать регионы и муниципалитеты и т.д. Однако указанные принципы использовались в практике перераспределения полномочий sporadически, несистемно, что не позволило создать целостную, законченную методологическую базу перераспределения полномочий.

Алгоритм перераспределения полномочий

В этой ситуации возникает риторический вопрос — что делать?

Методология экспертно-аналитической работы по решению любых проблем давно выработана, хорошо известна во всем мире и применяется довольно эффективно. Эта методология основана на научных исследованиях в области прикладного системного анализа. К решению про-

блем разграничения компетенции в России данная технология если и применялась, то фрагментарно, что не позволило достичь оптимального баланса между справедливостью территориального распределения благ и развитием территорий.

Автору настоящей статьи неоднократно приходилось участвовать в работе разного рода органов, созданных *ad hoc* для решения конкретных проблем из области государственного строительства (комиссии, рабочие группы и т.п.). Большинство из них в той или иной мере игнорировали правила технологии прикладного системного анализа, закономерным результатом чего становилось усугубление проблем в интересующих их сферах общественных отношений. Множество аналогичных органов существует и сегодня. В связи с этим возникает необходимость в уточнении порядка решения системных проблем в области государственного строительства, в т.ч. в сфере урегулирования проблемных ситуаций в области перераспределения полномочий. Приведенный ниже алгоритм составлен на основе технологии прикладного системного анализа, изложенной Ф.П. Тарасенко в монографии «Прикладной системный анализ»⁹.

Первый и самый важный шаг при урегулировании любой проблемной ситуации — это *постановка проблемы*, которая включает признание, фиксацию и диагностику проблемы.

Периодически в разных аудиториях приходится слышать: «А какие у нас, собственно, проблемы в сфере разграничения полномочий? Проблем нет. Все давно разграничили, все работает». То есть само наличие проблемы часто отрицается. Между тем фиксация проблем в компетенционной сфере — это отправная точка работы по их преодолению. Диагностика же проблемы подразумевает выбор способа ее решения: это может быть как воздействие на субъекты проблемной ситуации, так и вмешательство в реальность, а также комбинация обоих методов.

Следующий обязательный шаг работы — это *выявление всех субъектов, вовлеченных в проблемную ситуацию* (т.н. стейкхолдеров).

Однако существуют проблемные ситуации (а проблемы из области разграничения полномочий относятся именно к этой разновидности), в которые вовлечено все государство, субъекты Федерации, муниципалитеты и даже граждане. Разумеется, нет нужды интервьюировать буквально каждого такого субъекта, выясняя его чаяния в сложившейся ситуации. Но мониторинг и последующий учет интересов, элементарных нужд всех субъектов проблемной ситуации необходимы¹⁰.

И как раз на этой стадии аналитического обеспечения перераспределения полномочий и возникают первые серьезные проблемы.

Реформирование компетенционной сферы показало, что часто интересы стейкхолдеров, вовлеченных в процесс перераспределения полномочий (значительных групп населения, отдельных территорий, муниципальных образований), игнорировались. Наиболее показательный пример этого — уже упомянутый 122-й закон «О монетизации льгот». Как выяснилось в процессе его практической реализации, закон не учитывал интересы тех людей, для блага которых он якобы принимался. Еще один

⁹ Тарасенко Ф.П. Прикладной системный анализ. М.: КНОРУС, 2010.

¹⁰ Существуют также «безмолвные стейкхолдеры» (прошлые и будущие поколения, окружающая среда), интересы которых также необходимо учитывать в процессе решения проблем.

яркий пример неучета интересов стейкхолдеров в государственном строительстве — реформа бюджетных учреждений¹¹.

Однако эти просчеты не поколебали решимость разного рода реформаторов продолжить привычную практику игнорирования интересов субъектов проблемной ситуации, которая продолжилась и в контексте нового витка перераспределения полномочий.

Так, например, Советом Федерации было обобщено более тысячи предложений субъектов Федерации по передаче полномочий на разные уровни власти. Рабочие группы Козака и Хлопонина обобщили также мнения министерств, ведомств, федеральных органов исполнительной власти. Но при этом не были учтены интересы таких вовлеченных в процессы разграничения компетенции субъектов, как муниципалитеты и граждане.

Следующий необходимый этап работы — *создание «проблемного месаива»* (оценок участниками проблемной ситуации действующей модели разграничения полномочий). Этот пункт также часто остается за рамками методик работы с полномочиями. «Проблемное месиво» представляет собой целостную систему и характеризуется неделимостью на части.

Так, например, изъятие у регионов финансовых средств в общий котел с их последующим перераспределением привело к росту числа регионов-реципиентов и сокращению числа регионов-доноров по вполне понятной причине — у регионов пропали стимулы к развитию собственной социально-экономической сферы. Это ошибочное решение стало следствием отсутствия анализа взаимосвязей внутри «проблемного месива» при перераспределении полномочий. Отсюда становится очевидной неправильность решения какой-либо одной проблемы в отрыве от других. Полагаем, что задача определения очередности решения проблем облегчается, если упорядочить «проблемное месиво», построив иерархическое «дерево проблем», где выявлены причинно-следственные связи между ними: вышестоящие проблемы не могут быть решены, пока не решены нижестоящие.

Следующий этап работы — *постановка целей* проводимых преобразований.

Для России это практически глобальная проблема, поскольку в области целеполагания в нашей стране зияет немало «белых пятен». Достаточно сказать, что до сих пор нет окончательной ясности с конституционным целеполаганием государства в целом¹². Основной ошибкой при постановке целей реформирования в области перераспределения полномочий стало игнорирование целей либо их подмена. Из-за этого многие внешне вполне успешные реформы имели негативные последствия.

Так, планомерная работа федерального Центра по выравниванию уровня социально-экономического развития субъектов РФ привела к их еще большей дифференциации. Широко освещенные в СМИ программы стимулирования развития регионов в Южном, а впоследствии в Северокавказском федеральном округе закончились еще большим попаданием этих регионов в финансовую зависимость от федерального бюджета.

¹¹ 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.

¹² Подробнее об этом автор настоящей статьи писала в материале: Конституционное целеполагание в современной России / Нравственное государство как императив государственной эволюции. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 27 мая 2011 г.). М.: Научный эксперт, 2011.

В то же время реализация программ развития регионов Дальневосточного федерального округа не привела к прекращению оттока населения и т.п.

Цели в России традиционно ставились наиболее общим образом — «все во имя человека, все во благо человека». Однако, когда доходило до конкретики, оказывалось, что фактически целеполагание иное.

Например, в начале 2000-х гг. Президент отметил, что нефинансируемый федеральный мандат превысил размеры бюджета Российской Федерации и это недопустимо¹³. Фактически именно борьба с нефинансируемым мандатом и стала основной целью проводимой федеративной реформы. И хотя данная проблема была в основном решена, это не привело к повышению уровня развитости территорий и качества жизни населения. Причина в том, что *финансовая оптимизация не может быть основной целью преобразований*. Это в лучшем случае некая вспомогательная административная задача.

Другой пример. Оптимизация штатной численности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их укрупнение в ряде случаев привело к тому, что многие из территориальных органов стали недоступны для населения и представителей бизнеса.

Отмеченные негативные результаты стали следствием распространенной в России ошибки — подмене целей средствами. Эта ошибка допущена и в других сферах управления, когда, например:

- государственная политика по развитию науки, технологии и образования подменяется отдельными разрекламированными проектами (Роснано, Сколково и пр.);
- развитие региональной и местной статистики подменяется альтернативными проектами оценки эффективности деятельности органов власти субъектов РФ и муниципалитетов¹⁴;
- в процессе федеративной реформы критерием передачи полномочий на конкретный уровень власти становится удобство их бюджетирования;
- в крупных организационных структурах (корпорациях, органах власти, государстве в целом) промежуточная цель, а именно обеспечение условий работы руководства данной структуры, ставится на первое место, что препятствует достижению целей высшего уровня, и т.п.

При формулировке целей следует стремиться к ясным, понятным определениям. Цели должны быть, во-первых, *реалистичны*, достижимы при наличии финансовых, материальных и временных ресурсов.

Во-вторых, *конкретны*, чтобы любое продвижение к цели вносило вклад в решение именно данной проблемы, а не какой-то другой.

¹³ «Надо разграничить полномочия и прекратить обманывать население. Сказать, кто, за что отвечает и какими источниками должен наполнять свой бюджет для того, чтобы исполнять эти обязательства. А если что-то не можем исполнить, прямо и честно надо сказать: не исполним, не можем», — отметил Президент РФ. Размер федерального мандата на тот момент, по некоторым данным, достиг 6,5 трлн руб., в то время как консолидированный бюджет страны приближался к 3,5 трлн руб. (см.: выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании Совета законодателей 18 февраля 2003 г. Стенограмма заседания Совета законодателей 18 февраля 2003 г. С. 37).

¹⁴ Подробнее см.: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minregion.ru/activities/monitor/>

В-третьих, *измеримы*, что позволит отслеживать процесс движения к цели путем измерений.

Следующий обязательный этап работы, который в отечественной практике также часто опускается, — *определение критериев оценки состояния проблемной ситуации*.

В ходе решения любой проблемы необходимо сравнивать предлагаемые варианты решения путем выделения признаков рассматриваемых объектов и процессов, т.е. *критериев*. Чем меньше таких критериев, тем проще проводить сравнение (т.е. число критериев желательно минимизировать). Определение критериев в процессе решения проблем важно еще и тем, что оптимизация по критериям обеспечивает максимальное приближение к цели¹⁵. Для каждого признака вводится как минимум три критерия: один должен характеризовать качественную сторону, второй — количественную, третий — временную. Очевидно, что основные задачи в сфере разграничения компетенции являются многокритериальными.

Попытки наметить критерии развития отечественной федеративной системы предпринимались неоднократно. Это, в частности, институт *оценки эффективности деятельности* органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований, введенный Указом Президента РФ № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹⁶.

Указом был утвержден Перечень показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, предусматривающий 48 показателей в сферах финансово-экономического состояния региона, доходов и занятости населения, здравоохранения, образования, социального обеспечения, культуры и спорта, ЖКХ и пр. Эти показатели и стали критериями, по которым происходит оценка вклада органов власти региона в его развитие. Однако Перечень оказался крайне несовершенен.

Во-первых, в нем слишком много позиций, пользоваться которыми на практике крайне затруднительно, т.к. методики применения Перечня представляют собой довольно обширные документы.

Во-вторых, акцент в Перечне сделан на финансово-бюджетные показатели, в то время как многие ключевые данные из сферы социально-экономического развития остались за рамками Перечня (особенно это касается социального обеспечения, ЖКХ, инфраструктурной сферы, охраны правопорядка, сельского хозяйства и др.).

В результате, Перечень не отражает реальной социально-экономической ситуации в регионах. Многие его показатели критериями в интересующем нас вопросе не являются, поскольку не отражают уровень региональной развитости, либо не зависят от деятельности регионального руководства. Большая часть содержащихся в Перечне критериев оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ таковыми не являются. Их можно воспринимать как способ сбора статистической информации о регионах (хотя в такой ипостаси данный институт дублирует работу органов статистики), как индикатор настроения населения регионов, но не более того. Очевиден и результат: эффективно осуществляются полномочия на том или ином

¹⁵ Подробнее об этом см.: Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 138–141.

¹⁶ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 // СЗ РФ. № 27. Ст. 3256.

уровне власти или нет, надо ли их передавать на другой уровень или не надо — оценивается «на глаз».

Впрочем, Председатель Правительства РФ В. Путин уже отметил, что «несостыковки между бумажной реальностью и оценками граждан заставляют задумываться об объективности системы... Новизна в оценке деятельности регионов должна основываться не в последнюю очередь на прозрачных внятных критериях, в том числе на общественном мнении»¹⁷. По словам премьера, критерии оценки результатов работы региональной власти должны быть более четкими и понятными, в связи с чем Минэкономразвития, Минфину и Минрегиону поручено ускорить разработку новых критериев оценки эффективности работы власти в регионах. Следует, однако, отметить, что мнение населения — это не объективный, а в большей мере субъективный критерий, который вряд ли сделает представление о фактических темпах развития территорий более соответствующим реальности.

Еще один необходимый этап работы по перераспределению полномочий — это *экспериментальные исследования системы*.

Часто недостающую информацию о системе можно получить только путем эксперимента, по результатам которого осуществляется коррекция курса. Один из отцов-основателей системного анализа, выдающийся русский ученый А.А. Богданов справедливо полагал, что для тектологии (разработанной им всеобщей организационной науки, предтече общей теории систем) «постановка планомерных экспериментов — вещь совершенно необходимая в ее развитии»¹⁸.

Эксперимент при решении системных проблем федеративного устройства в нашей стране применяется довольно редко, что связано со сложностью и ресурсоемкостью экспериментов на сложных социальных системах. Все новшества из области перераспределения полномочий внедряются сразу и на территории всей страны. Причем часто в первые дни наступившего года, что обусловлено бюджетным процессом. Таким образом высокая цена эксперимента становится еще выше, поскольку вмешательство в проблемную ситуацию осуществляется сразу на всей системе. И хотя Президент РФ Д.А. Медведев отметил, что «возможно, потребуется и дифференцированный подход в зависимости от готовности регионов принимать дополнительные полномочия. Можно было бы начать и с каких-то пилотных проектов»¹⁹, — полноценные эксперименты в сфере перераспределения полномочий пока еще остаются редкостью.

Следующий этап работы — это *принятие решения*.

К сожалению, данный этап изменения параметров государственно-территориального устройства в отечественном законодательстве никак не регламентирован. Результатом часто становятся решения, представляющие собой далеко не улучшающие вмешательства. «Решение» проблемы «спускается» рабочей группе ее руководством либо заказчиком еще до начала работы группы. А потому аналитикам остается только концептуально-юридически оформить такое «решение», имитируя использование технологий прикладного системного анализа в государственном строительстве.

¹⁷ Селекторное совещание по вопросам эффективности работы органов региональной власти 10 января 2012 г.

¹⁸ Богданов А.А. Тектология: (Всеобщая организационная наука). М.: Экономика, 1989. С. 58.

¹⁹ Заседание Государственного совета 26 декабря 2011 г., Москва, Кремль.

Кроме того, принятие решения должно осуществляться на том уровне публичной власти, который располагает для этого соответствующей информацией; который более компетентен. Полномочия же и финансы должны следовать за принятием решений, а не впереди, либо независимо от них. Перераспределение власти и ответственности может иметь разные формы. Это не только делегирование полномочий. Но и, например, право вето нижестоящих органов на решения вышестоящих – собственно, такую роль и играет во многих федеративных государствах институт бикамерализма. В пользу такой практики можно привести следующие аргументы, основанные на выводах прикладного системного анализа.

Первый. Федеративное государство в целом функционирует лучше, если предоставить регионам и муниципалитетам больше свободы в принятии решений. Если же служащие нижних уровней публичной власти отстранены от принятия решений, это приводит к «политическому отчуждению» от управления страной не только широких масс населения, но и значительной части госаппарата.

Второй. Делегирование полномочий на нижние уровни повышает образованность и компетентность служащих на местах. И чем выше уровень образования и квалификации местных и региональных кадров, тем менее эффективны административно-командные методы управления территориями.

Третий. Федеральный чиновник должен быть знаком с проблемами нижних уровней публичной власти. Современная тенденция развития менеджмента идет в направлении децентрализации управления, к переходу от административно-командного стиля руководства к партисипативному управлению, построенному на принципе участия, хотя первый не исключается совсем (в условиях войны, чрезвычайных ситуаций и т.п.).

Если игнорировать эти несложные правила, государственная система рано или поздно начинает ориентироваться в основном *на запреты*, на противодействие инициативам с мест по принципу отрицательной обратной связи. Она тормозит любые перемены, становится бюрократической, нацеленной исключительно на достижение цели собственного выживания и развития за счет ресурсов других систем – государства и общества.

В контексте развития такого «*формального федерализма*» наиболее естественная стратегия федерального Центра – отвергать инициативы снизу, не позволяя что-либо сделать региональным и местным властям самостоятельно. Одно из свидетельств последствий реализации данной стратегии в России – это, с одной стороны, предельно низкое число региональных инициатив, ставших впоследствии федеральными законами (в отдельные годы их количество не превышало 2% от общего объема принятых федеральных законов). С другой – то, что значительное количество актов субъектов Федерации направлено на приведение региональных законов в соответствие с федеральными (в отдельных случаях оно доходило до двух третей всего массива принятых региональными парламентами актов). В таких условиях неизбежной становится зарегулированность: Центр стремится навязать очень разным по территории, населению и ресурсному потенциалу регионам единые правила и ограничения, лишая региональных и местных законодателей и правоприменителей инициативы.

Следующий этап работы по перераспределению полномочий – *реализация улучшающего вмешательства*.

Дистанция между принятием решения и его реализацией огромна. Она преодолевается *планированием*, в т.ч. ресурсов, требуемых для осуществления спроектированного вмешательства. В этой фазе планирования для каждого вида ресурса должно быть определено: сколько его потребуется, где и когда, сколько его будет в наличии в назначенных месте и времени, что должно делаться в случае его нехватки или избытка. Должны быть рассмотрены все виды ресурсов: люди с их компетенциями и квалификацией, здания и оборудование (капитальные затраты), материалы по видам и объемам запасов, энергия (расходуемые вещи), деньги, информация, время²⁰.

Очевидно, что при таком подходе перераспределение полномочий требует полноценного *стратегического планирования*.

К сожалению, нормативного акта системного характера в данной области пока нет. На федеральном уровне имеется *всего один документ* — указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». Однако данный указ имеет статус «Для служебного пользования», что снижает возможности его использования в процессе перераспределения полномочий. Кроме того, указ в основном определяет взаимосвязи между различными типами документов стратегического планирования²¹, чего явно недостаточно.

Судя по тому, как стратегическое планирование используется сегодня в процессе государственного управления, можно понять, чего данный Указ не содержит, хотя должен содержать, а именно — четких указаний на процедуру стратегического планирования, его критерии и конкретные способы. На сегодняшний день все эти вопросы на нормативном уровне не урегулированы. Проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании», разработанный Минэкономразвития России, находится в стадии согласования с ведомствами уже несколько лет. Система долгосрочного планирования и управления территориальным развитием страны находится в зачаточном состоянии.

И последний этап работы в компетенционной сфере — *мониторинг реализации действующей модели разграничения полномочий* и учет его результатов в процессе дальнейших преобразований. Без такого механизма обнаружения и исправления ошибок невозможно обеспечение адаптивности к переменам внутри и вовне системы.

Совет Федерации с 2004 г. готовит ежегодный Доклад о состоянии законодательства. В настоящее время увидело свет уже 7 таких докладов²². В них обобщаются результаты совместной деятельности Совета Федерации и других органов 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 и его проблемах. Однако «обратная связь» так и не налажена. Новые законодательные акты разрабатываются и принимаются независимо от результатов правоприменения действующих актов, диагностированных в докладах. А поскольку ознакомление

²⁰ Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 199–200.

²¹ Подробнее об этом см.: Дмитриев М. В ожидании перспектив. Долгосрочное планирование и управление территориальным развитием в России все еще в зачаточном состоянии / Российская Бизнес-газета, 10 нояб. 2009 г. № 727 (43).

²² Подробнее об этом см.: [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.council.gov.ru/inf_sl/report/index.html

субъектов законодательного процесса с дополнительной информацией об эффективности реализации принятых ими законодательных актов никакой роли в процессе управления Федерацией не играет, не приходится удивляться, что ежегодно принимаются законы, повторяющие все ошибки в сфере разграничения полномочий предыдущих периодов.

Возможно, ситуацию изменит Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»²³. Указ поручает осуществление мониторинга Министерству юстиции РФ. 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, выявленных 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, что можно расценивать как пробел в правовом регулировании.

Принципы подхода к перераспределению полномочий

Необходимость снова и снова возвращаться к вопросу о перераспределении полномочий вызвана не только недостатками работы в этой области. Непрерывность изменений в компетенционной сфере обусловлена ее природой. Разграничение компетенции в России осуществляется спорадически, всплески этой деятельности наблюдались в 2001–2003 гг., в 2005–2006 гг. и в 2011–2012 гг. Однако, очевидно, что такая работа должна проводиться на постоянной основе. Отсюда первый принцип работы с перераспределением полномочий – *постоянство*.

Для полноценной работы с полномочиями последние должны быть инвентаризированы. Сделать это довольно непросто, поскольку «добровольные» и «добровольно-обязательные полномочия» выявлению и подсчету поддаются крайне плохо. Отсюда второй принцип работы с полномочиями – необходимость составления *единого реестра полномочий*. Данный реестр должен вестись и обновляться постоянно, как база данных правовой информации. Только при наличии такого реестра можно будет понять, какие полномочия осуществляются на том или ином уровне власти и из какого бюджета финансируются.

Ситуация с полномочиями, которая сложилась в России, в чем-то уникальна. Пример столь массированного перераспределения компетенции на разных уровнях власти в зарубежных странах сложно найти. Однако это не значит, что зарубежный опыт не следует изучать и применять по мере необходимости. В мире выработано немало приемов аналитической работы с такого рода крупными и серьезными проблемами. Поэтому третий принцип работы с полномочиями – *более активное использование современного зарубежного опыта* разграничения компетенции.

Экспертно-аналитическое сопровождение процесса перераспределения полномочий требует также наличия более широкого и плотного

²³ СЗ РФ. 23 мая 2011 г. № 21. Ст. 2930.

охвата всех экспертных и властных структур, главных акторов процесса перераспределения, *единым информационным полем*. Сейчас идут работы по созданию Парламентского портала, в разработке проект «Электронная Россия». Деятельность в этом направлении ведется, но существующего уровня электронной инкорпорации органов власти разных уровней для эффективной работы пока недостаточно (по крайней мере, с наведением порядка в их компетенционной сфере).

Ключевым моментом идеологии прикладного системного анализа является стремление к идеалу улучшающего вмешательства. Это аргументирует *необходимость участия во всех стадиях процесса управления субъектов, вовлеченных в проблемную ситуацию* и являющихся источником полной информации об их проблемах и интересах, столь необходимой для построения адекватных моделей, на которых будет базироваться улучшающее вмешательство. Кроме того, осуществлять спроектированное улучшающее вмешательство на практике будут сами стэйкхолдеры. Ведь именно в их распоряжении находятся необходимые ресурсы, властные полномочия, кадры, финансы и т.д.²⁴

Для обеспечения реализации данного принципа в функционировании государства наукой и практикой государственного строительства выработано немало механизмов. В сфере государственно-территориального устройства принцип вовлеченности проявляется в т.ч. в *учете мнения субъектов Федерации* при принятии нормативных актов и управленческих решений и их реализации на федеральном уровне. Конкретные механизмы участия субъектов РФ в управлении развитием государственно-территориального устройства группируются по основным стадиям управленческого процесса: принятие нормативных актов и управленческих решений, исполнение нормативных актов и управленческих решений, контроль за исполнением нормативных актов и управленческих решений²⁵.

Однако деятельность по более широкому привлечению представителей населения, регионов, общественных организаций к принятию государственно-значимых решений — это процесс непростой и не гарантирующий получение запланированного результата. Государственная Дума начала XX века сыграла в судьбе страны довольно неоднозначную роль. Съезд народных депутатов СССР отчасти способствовал распаду советской федерации. Поэтому такого рода органы зачастую носят фасадный характер. Они призваны имитировать представительство интересов населения и субъектов Федерации в органах власти, решая скорее политические, нежели управленческие задачи.

Однако сам вопрос о разграничении полномочий давно вышел из идеологической стадии. Это во многом уже технический вопрос. В таких условиях политической воли к децентрализации полномочий недостаточно. Нужны еще и технологии эффективного разграничения компетенции, основанные на подтвержденных мировой практикой разработках прикладного системного анализа.

²⁴ Подробнее об этом см.: Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 202–206.

²⁵ Более подробно об этом см.: Межуровневое взаимодействие органов государственной власти в России / Под общей ред. А.С. Малчинова. М.: Научный эксперт, 2011.