

Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

ПРЕДЕЛЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Статья посвящена анализу пределов децентрализации, среди которых: эффективность реализации полномочий (принцип лучшего уровня), архитектура системы исполнительной власти и возможности финансового обеспечения передаваемых полномочий. Делается вывод о необходимости инвентаризации полномочий на всех уровнях власти и обеспечивающих их бюджетных ресурсов, которая должна происходить в постоянном режиме на базе современных программных средств. Все это подводит к идее о необходимости создания Единого реестра полномочий, который кроме прочих своих функций должен позволять оперативно оценивать эффективность осуществления полномочий.

Ключевые слова: децентрализация, единый реестр полномочий, разграничение компетенций, регион, субсидиарность, федеративное устройство

С начала федеративной реформы прошло уже более десяти лет. Казалось бы — все полномочия между уровнями власти разграничены, проблем в этой сфере давно нет, а значит, федеративный механизм работает как часы — слаженно и эффективно. Однако эта картина далека от действительности.

Недоразграниченные полномочия

По словам Председателя Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голиковой, «за эти годы Российская Федерация, к сожалению, наделила субъекты и муниципальные образования рядом полномочий без соответствующего обеспечения. Совет Федерации принимал решение относительно того, что нужно проинвентаризировать полномочия, но мои коллеги из Министерства финансов не очень хотят этим заниматься, а это работа, которую все равно необходимо сделать. Без этой работы через 10 лет, с того периода, когда мы это последний раз делали, нам не определиться, какие параметры распределения доходов между уровнями бюджетной системы у нас должны быть, и какой объем расходных полномочий должны нести все уровни бюджетной системы»¹.

¹ Выступление на учебном семинаре для руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ — членов Совета законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ // Аналитический вестник Совета Федерации. 2015. № 11 (564).

Другими словами, несмотря на многолетние усилия, полномочия остались, с одной стороны, не разграничены, с другой — не профинансированы должным образом, т.е. по сути *недоразграничены*. И это неудивительно. Ведь в ходе федеративной реформы 2003 г. основная масса отраслевых федеральных законов не была приведена в соответствие с новой схемой разграничения полномочий, предусмотренной обновленной редакцией Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»². Практически на каждом заседании Государственной Думы, Совета Федерации можно видеть законопроекты и законы, содержащие неразграниченные полномочия. Приведем несколько примеров.

Отлов и содержание безнадзорных животных. Всего полгода назад был принят Федеральный закон от 30 марта 2015 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и ст. 14.1 и 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым подпункт 49 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ дополнен полномочием органов государственной власти субъектов Федерации по «отлову и содержанию безнадзорных животных». В течение 12 лет данное полномочие было неразграниченным, т.е. органы ни одного из уровней публичной власти не несли ответственность за его реализацию, что на практике привело к ужасающим для безопасности граждан последствиям.

Правда, следует упомянуть, что одновременно изменения были внесены и в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³, которыми органы местного самоуправления поселений и городских округов также были наделены полномочием по осуществлению мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных. Таким образом, *одно и то же полномочие возложено одновременно на разные уровни власти*, что вряд ли будет способствовать его эффективному осуществлению.

Предоставление жилых помещений больным заразными формами туберкулеза. П. 5 ст. 14 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 2 мая 2015 г. № 124-ФЗ) предусматривает, что больным заразной формой туберкулеза предоставляются жилые помещения по договорам социального найма в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации. Однако данная норма Закона не может быть эффективно реализована в полной мере в связи с рядом обстоятельств.

Новая редакция п. 5 ст. 14 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» не создает правовой определенности относительно принадлежности полномочия по внеочередному предоставлению жилья больным заразной формой туберкулеза.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Отсутствует конкретный адресат, к которому обращено требование о предоставлении жилых помещений.

Обязанность по внеочередному предоставлению отдельных жилых помещений гражданам, больным заразными формами туберкулеза, законодательно не возложена на конкретный уровень публичной власти (федеральный, региональный либо муниципальный) с учетом действующего порядка разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти.

Федеральный закон «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» содержит отсылку к Жилищному кодексу, который, в свою очередь, также не разграничивает непосредственно полномочия по внеочередному предоставлению отдельных жилых помещений гражданам, больным заразной формой туберкулеза. В соответствии с п. 1 ст. 49 Жилищного кодекса по договору социального найма предоставляются жилые помещения государственного или муниципального жилищного фонда. При этом государственный жилищный фонд — это совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности Российской Федерации и субъектам Федерации, а муниципальный жилищный фонд — это совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям. Таким образом, предоставление жилья по договору социального найма *находится в сфере ответственности всех уровней публичной власти*. Но при этом указанная обязанность *адресно не закреплена* ни за одним из них.

В связи с рассматриваемой нормой имеется даже правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации. Суд своим Постановлением от 24 декабря 2013 г. № 30-П признал п. 5 ст. 14 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации, поскольку он не позволял точно установить принадлежность конкретному уровню публичной власти полномочий по внеочередному предоставлению отдельных жилых помещений гражданам, больным заразными формами туберкулеза, а также обязанности по выделению необходимых для его осуществления материальных и финансовых средств.

Данный факт особенно примечателен, поскольку Федеральный закон от 2 мая 2015 г. № 124-ФЗ был разработан и внесен в Государственную Думу во исполнение Постановления Конституционного Суда Правительством. Согласно предыдущей редакции Закона, больным заразной формой туберкулеза жилые помещения предоставлялись в соответствии с законодательством субъектов Федерации, что позволяло толковать норму как наделяющую именно субъекты соответствующим полномочием. Конституционный Суд признал ее неконституционной, однако новое регулирование, направленное на реализацию данной правовой позиции Суда, не продвинулось в решении этой проблемы.

Последний этап децентрализации

Приведенные примеры недоразграниченных полномочий далеко не единичны. Для того чтобы понять, почему в российском правовом поле такие полномочия все-таки сохранились, а также почему не случилось новой волны децентрализации, следует восстановить в памяти последний этап кампании по разграничению компетенции между уровнями власти.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 27 июня 2011 г. № 425-рп в целях расширения полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при Правительстве Российской Федерации были образованы две рабочие группы⁴. Им было предписано представить Президенту до 1 декабря 2011 г. доклады, содержащие основные принципы перераспределения полномочий.

В эту работу активно включился также Совет Федерации, проанализировавший более 1000 предложений от субъектов Федерации⁵. Обсуждение предложений по децентрализации полномочий состоялось на заседаниях Государственного совета 26 декабря 2011 г. и 17 июля 2012 г. На последнем заседании Президент Российской Федерации В.В. Путин поставил перед органами власти всех уровней задачу завершения в ближайшие годы работы по разграничению полномочий. По его словам, необходима ясность в вопросах закрепления за каждым уровнем власти стабильных источников доходов. Также глава государства отметил, что министерствам и ведомствам нужно постоянно анализировать, насколько эффективно исполняются переданные полномочия. Если руководителям регионов передаются федеральные полномочия, то федеральные органы власти должны иметь право оценивать, как руководитель региона исполняет эти полномочия, и применять к нему соответствующие рычаги влияния дисциплинарного характера, вплоть до отстранения от должности⁶. На этом же заседании Госсовета заместитель Председателя Правительства Д.Н. Козак сообщил, что 13 июля 2012 г. Правительством приняты принципиальные решения о делегировании регионам начиная с 2013 г. целого ряда полномочий, реализация которых оказывает существенное влияние на их социально-экономическое развитие. Соответствующие законопроекты планировалось подготовить до 1 октября 2012 г.

Однако на этом *очередной виток реформы по сути завершился*.

На совещании у Председателя Правительства⁷ ряду министерств и ведомств было дано поручение представить в Правительство предложения по перечню органов исполнительной власти субъектов Федерации, с которыми целесообразно заключить пилотные соглашения о передаче части полномочий в сферах ветеринарного и карантинного фитосанитарного контроля, санитарно-эпидемиологического надзора и надзора в области защиты прав потребителей, а также проработать перечни полномочий, предлагаемых к передаче органам исполнительной власти субъектов Федерации в сферах управления госимуществом в сфере государственных мелиоративных систем, регистрации и сертификации племенной продукции животноводства, семеноводства, технологического и метрологического надзора, надзора за перевозками пассажиров автомобильным транспортом. При этом децентрализация большинства федеральных полномочий, в частности, осуществляемых МЧС,

⁴ Руководители рабочих групп — заместитель Председателя Правительства РФ Д.Н. Козак и заместитель Председателя Правительства РФ А.Г. Хлопонин.

⁵ На основе их анализа был составлен Итоговый документ, направленный в рабочие группы Правительства (см. Постановление Совета Федерации от 21 сентября 2011 г. № 352-СФ).

⁶ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/16003>.

⁷ Совещание у Председателя Правительства РФ по вопросу «О передаче отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации» 13 июля 2012 г. № ДМ-П16-19пр.

Росреестром, Росздравнадзором, Роспотребнадзором и Рослесхозом, была признана нецелесообразной.

Причем данное решение было в достаточной степени аргументировано.

Когда нижний уровень не является лучшим

Во-первых, в своих предложениях по вопросу децентрализации власти и перераспределения полномочий между разными уровнями публичной власти субъекты Федерации во многом, что называется, «тянули одеяло на себя»:

- полномочия по обеспечению мер социальной поддержки разных групп населения предлагалось передать с регионального уровня на федеральный с финансированием за счет федерального бюджета;
- полномочия по распоряжению участками недр и контролю за использованием природными ресурсами предлагалось передать регионам.

Опыт подобной непропорциональной децентрализации у нас имеется. В 1990-е гг., в эпоху т.н. «парада суверенитетов», регионы сообразно заветам тогдашнего главы государства Б.Н. Ельцина забрали себе столько полномочий, сколько смогли. Конституции и законы субъектов Федерации того периода *изобиловали присвоенными полномочиями и предметами ведения*, отнесенными федеральной Конституцией к ведению Федерации. Среди них, к примеру, амнистия⁸ и помилование лиц, осужденных судами субъекта Федерации⁹; обеспечение государственной безопасности¹⁰; участие в формировании федеральных органов власти на территории субъекта Федерации¹¹; приостановление действия на своей территории законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации¹²; согласие на дислокацию воинских формирований¹³; введение ограничений переме-

⁸ В ведении Государственного Совета Республики Татарстан находилось «принятие решений об амнистии лиц, осужденных судами Республики Татарстан». Кроме того, Президент Республики решал вопросы предоставления политического убежища, а также осуществлял помилование лиц, осужденных судами Республики Татарстан (ч. 20 ст. 89, ч. 10 ст. 111, ч. 15 ст. 111 Конституции Республики Татарстан).

⁹ Государственный Совет Республики Дагестан был наделен правом помилования лиц, осужденных судами Республики Дагестан (ст. 66, ч. 13 ст. 91 Конституции Республики Дагестан).

¹⁰ Президент Республики Ингушетия формировал и возглавлял Совет безопасности Республики, а также принимал меры по обеспечению государственной безопасности (п. 5 ст. 54 Конституции Республики Ингушетия). Аналогичными полномочиями располагал и глава Республики Мордовия (ч. 2 ст. 70 Конституции Республики Мордовия).

¹¹ Президент Калмыкии участвовал «в формировании федеральных органов власти и управления на территории Республики Калмыкия» и согласовывал «назначение их руководителей в установленном порядке» (ч. 6 ст. 28 Степного Уложения).

¹² Государственный Совет Республики Коми приостанавливал «действие на территории Республики Коми законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, ущемляющих интересы Республики Коми» (ч. 15 ст. 73 Конституции Республики Коми). К ведению Палаты Представителей Якутии относилось «принятие решений о приостановлении действия законов Российской Федерации... противоречащих Федеративному Договору, Конституции и законам Республики Якутия, ограничивающих суверенитет Республики Якутия». Президент Республики имел право приостанавливать действие актов государственных органов Российской Федерации, принимать решение «о дислокации на территории Республики Якутия воинских формирований», контролировать их перемещение и деятельность, определять порядок образования территориальных воинских формирований (ч. 8 ст. 58-1, ч. 17 ст. 70, п. 24-25 ст. 70 Конституции Республики Якутия).

¹³ В ведении Парламента Северной Осетии находилась «дача согласия на дислокацию в Республике Северная Осетия воинских формирований» (п. «щ» ст. 71 Конституции Республики Северная Осетия).

ния товаров и услуг¹⁴; уголовное и процессуальное законодательство¹⁵; контроль денежной эмиссии¹⁶; утверждение назначения на должность военных комиссаров, командиров формирований пограничных, внутренних и других войск; определение порядка их деятельности и даже принятие решений по вопросам войны и мира¹⁷.

Присвоенные полномочия в большом количестве содержали и многие договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенные между Федерацией и ее субъектами (всего их было заключено порядка 50). Согласно текстам договоров субъекты Федерации стремились к самостоятельному осуществлению внешнеэкономической деятельности; организации мобилизационной подготовки народного хозяйства, решению вопросов производства и продажи оружия, боеприпасов и другой военной техники, а также размещения военных объектов; управлению объектами собственности Российской Федерации; управлению энергетической системой, магистральным, трубопроводным транспортом, информационными системами; обеспечению передвижения транспорта и грузов по воздушным, морским, речным, железнодорожным и шоссейным путям, а также по трубопроводному транспорту; регулированию миграционных процессов и др.

Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий дополнялись многочисленными соглашениями органов государственной власти Федерации и ее субъектов. Они также наделяли регионы несвойственными им полномочиями: соглашения об урегулировании отношений в области таможенного дела, о взаимном делегировании предметов ведения и полномочий в оборонных отраслях промышленности, о полномочиях в области банковского дела, денежно-кредитной и валютной политики, о сотрудничестве в военной области и т.д.¹⁸.

Таким образом, *Российская Федерация того периода была сверхдецентрализованной*.

Субъекты Федерации обладали широчайшим объемом полномочий, но стали ли они исполняться лучше? Совершила ли страна в эти годы скачок в

¹⁴ Республикой Удмуртия могли вводиться ограничения перемещения товаров и услуг (ч. 2 ст. 68 Конституции Республики Удмуртия).

¹⁵ Приоритетными направлениями развития системы законодательства Республики Башкортостан являлись «уголовное, процессуальное и правоисполнительное законодательства». Кроме того, к ведению Государственного совета Республики Башкортостан относилось издание актов об амнистии. Президент Республики мог опротестовывать и приостанавливать действие актов государственных органов Российской Федерации на территории Республики, формировать и возглавлять Совет Безопасности, решать вопросы предоставления убежища, осуществлять право помилования граждан, осужденных на основании законов Республики Башкортостан (ч. 23 ст. 88, ч. 9, 13, 18 и 19 ст. 95, ст. 127 Конституции Республики Башкортостан).

¹⁶ Верховный Хурал Республики Тыва контролировал денежную эмиссию в Республике (п. 7 ст. 63 Конституции Республики Тыва).

¹⁷ Верховный Хурал Республики Тыва утверждал назначение на должность военного комиссара Республики, командиров формирований пограничных, внутренних и других войск, определял порядок их деятельности на территории Республики, принимал решение по вопросам войны и мира (п. 10–11 ст. 63 Конституции Республики Тыва). Президент Республики Тыва образовывал и возглавлял Совет Безопасности, (п. 6 ст. 73 Конституции Республики Тыва), а «в случае объявления Верховным Хуралом Республики Тыва Военного положения» регулировал «действия военных формирований, дислоцированных на территории Республики Тыва», а также входил в Верховный Хурал «с предложением по вопросам войны и мира» (п. 6, 7, 10 и 11 ст. 63, п. 17–18 ст. 73 Конституции Республики Тыва).

¹⁸ Федерализм власти и власть федерализма. М.: ТОО «ИнтелТех», 1997.

своем развитии? Очевидно, что ответы на эти вопросы будут отрицательными. Большинство полномочий осуществлялось на местах из рук вон плохо. А передача регионам столь значительного объема полномочий на фоне их организационной и финансовой неготовности к их осуществлению, осложненной еще и негативным политическим и социально-экономическим фоном, *едва не стоила стране ее целостности*. И это в определенной мере закономерно.

При обосновании необходимости децентрализации часто ссылаются на широко применяющийся в зарубежных федерациях принцип субсидиарности, подразумевающий, что полномочия должны осуществляться на наиболее низком, приближенном к населению уровне власти. «Никогда не поручайте крупной единице то, что может быть сделано более мелкой»¹⁹. Согласно данному принципу на федеральном уровне остаются только полномочия, относящиеся к функционированию федерации в целом. Остальные передаются субъектам федерации — *это и есть принцип низшего уровня*.

Однако постулируя данный принцип, часто забывают о том, что идеология субсидиарности построена на противостоянии и взаимодействии двух принципов осуществления полномочий:

- принципа низшего уровня;
- принципа лучшего уровня.

А принцип лучшего уровня — «отдай другим то, что не можешь сделать сам» — подразумевает осуществление полномочий на уровне, где это может быть сделано лучшим и наиболее эффективным образом. В противном случае, никакая субсидиарность не работает. И очень часто, особенно в России, низший уровень и лучший уровень — совершенно разные уровни публичной власти.

Принцип лучшего уровня — первый и главный предел децентрализации. Он как угольное ушко, через которое «протиснется» далеко не каждое делегируемое «вниз» полномочие, поскольку целью децентрализации является не она сама, не присвоение полномочий и даже не их «перебрасывание» на конкретный уровень власти. Если нет уверенности, что полномочие при передаче будет осуществляться лучше или хотя бы на уже достигнутом уровне, передавать его не следует.

Собственно, эти соображения и стали одной из причин сворачивания очередного этапа децентрализации.

Организационное и финансовое обеспечение

Другим аргументом в пользу сворачивания реформы была судьба территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (далее — ТО ФОИВ).

В систему ТО ФОИВ в настоящее время входят территориальные органы (далее — ТО) федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. Всего территориальные органы имеют порядка 50 ФОИВ. Замещают должности в

¹⁹ Высказывание принадлежит Д. Мойнихэну (цит. по: Хухлындина Л.М., Ходаков Д.А. Интеграция: объединенная Европа или сообщество свободных европейских регионов? // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. № 4. С. 47).

ТО ФОИВ 503,8 тыс. чел., в органах государственной власти субъектов Федерации — 209,7 тыс. чел.²⁰ Разрыв в численности очевиден, в некоторых регионах он составляет более чем 4 раза. Более того, наблюдается устойчивое увеличение числа федеральных государственных гражданских служащих, в основном за счет госслужащих ТО ФОИВ.

Так, в период с 2004 по 2009 г. рост данной категории госслужащих составил практически 50%. Далее эта тенденция сохранилась.

Сложившаяся «вертикаль власти» подразумевает встроенность высших органов исполнительной власти субъектов Федерации (глав регионов, правительств, администраций) в единую систему исполнительной власти. Функции власти в регионах не должны быть «расщеплены» по территориальному и финансовому принципам на федеральный и субъектовый сегменты, результатом чего часто становится их противостояние и неудовлетворительное решение общегосударственных, региональных и местных задач. А как добиться поставленных целей с учетом институциональных реалий, в которых служащих федеральных органов в регионах в два раза больше, чем в субъектах Федерации? Если перевести даже часть служащих ТО ФОИВ в подчинение регионов, последние, со всей очевидностью, *не справятся с функционированием властных структур* в таком объеме.

Таким образом, существующую сегодня систему исполнительной власти можно рассматривать в качестве второго предела децентрализации. Возможно, именно поэтому на уже упомянутом совещании у Председателя Правительства²¹ децентрализация федеральных полномочий, осуществляемых целым рядом ведомств (МЧС, Росреестром, Росздравнадзором, Роспотребнадзором, Рослесхозом и др.), *была признана нецелесообразной*.

Третий предел децентрализации — финансы.

Отсутствие адекватного финансового обеспечения способно превратить любой уровень власти в «не-лучший». Очевидно и то, что децентрализация полномочий требует значительных финансовых вливаний, поскольку полномочия — это в конечном счете финансы. Поэтому они должны передаваться с сопутствующим финансовым обеспечением (трансфертами из федерального бюджета либо передачей налоговых платежей). Передача же полномочий, не обеспеченных финансированием, *особенно недопустима в условиях экономических кризисов и внешних санкций*, когда бюджеты большинства субъектов Федерации являются дефицитными. В 2014 г. их суммарный дефицит составил почти полтриллиона рублей²². В 2015 г. эта цифра, скорее всего, увеличится²³.

Полагаем, что соответствие полномочий и объемов финансирования *может стать одной из центральных проблем*, особенно при частичной передаче полномочий. И один из ее аспектов — финансирование органов власти.

²⁰ По информации Росстата от 08.09.2015 г.

²¹ Совещание у Председателя Правительства РФ по вопросу «О передаче отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации» 13 июля 2012 г. № ДМ-П16-19пр.

²² В 2014 г. объем дефицита региональных бюджетов составил 469 млрд руб. Дефицитными были бюджеты 75 субъектов РФ (по данным официального сайта Минфина РФ).

²³ По данным Счетной палаты РФ по состоянию на конец мая 2015 г., общий объем запланированного субъектами РФ дефицита региональных бюджетов составляет 959 млрд руб. (официальный сайт Счетной палаты РФ).

Так, в I полугодии 2015 г. уровень среднемесячной заработной платы гражданских служащих органов исполнительной власти субъектов Федерации был в 1,7 раза выше, чем у гражданских служащих ТО ФОИВ²⁴. Отношение среднемесячной заработной платы гражданских служащих органов исполнительной власти субъектов Федерации к заработной плате гражданских служащих ТО ФОИВ колеблется от 94,7% до 2,6 раза²⁵. Очевидно, что в случае принятия решения о расширении количества служащих региональных органов власти (вслед за передаваемыми полномочиями) потребуются серьезные траты из бюджетов субъектов Федерации, на порядок превышающие их возможности.

Реализация законодательных новелл

Однако последний этап децентрализации все-таки имел определенные законодательные последствия. После более чем года непростого обсуждения был принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»²⁶. Основная новелла закона — закрепление полномочий Президента и Правительства по принятию актов о передаче полномочий Российской Федерации, реализуемых федеральными органами исполнительной власти, для осуществления органам исполнительной власти субъектов Федерации.

Это, разумеется, позволит оперативно принимать управленческие решения, что в нынешнее время экономической неопределенности совсем неплохо. Однако очевидно, что эти новшества *плохо согласуются с логикой проводимой более десяти лет федеративной реформы*.

Одной из ее главных задач было четкое закрепление полномочий субъектов Федерации именно в федеральных законах. В случае же перераспределения полномочий подзаконными актами необходимость создания прозрачной процедуры согласования интересов Федерации и ее субъектов при передаче полномочий учитывается в традиционно недостаточной степени. Закон также не предусмотрел создание механизма предотвращения передачи органам власти субъектов Федерации полномочий без передачи достаточных ресурсов для их надлежащего осуществления, создав по сути «питательную среду» для децентрализации полномочий *без определения ее границ*. Да и децентрализацией такой способ передачи полномочий можно назвать с натяжкой. Это, скорее, проявление обратного процесса — централизации.

²⁴ В ТО ФОИВ размер среднемесячной заработной платы гражданских служащих составляет 30,2 тыс. руб., на региональном уровне среднемесячная заработная плата гражданских служащих в исполнительных органах власти составляет 51,9 тыс. руб. (по информации Росстата от 08.09.2015 г.).

²⁵ Например, в Ямало-Ненецком автономном округе среднемесячная заработная плата гражданских служащих органов исполнительной власти округа (155,02 тыс. руб.) почти в 2,4 раза выше, чем заработная плата сотрудников ТО ФОИВ (62,8 тыс. руб.); в Республике Ингушетия — почти в 1,02 раза (по информации Росстата от 08.09.2015 г.).

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4359. Законопроект внесен в Государственную Думу Правительством РФ 10.04.2014 г.

Проблема ТО ФОИВ в законе решена косметически — предусмотрена большая встроенность органов исполнительной власти регионов в единую систему исполнительной власти.

Согласно нормам Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ федеральные законы теперь могут содержать, во-первых, положения о вынесении высшим исполнительным органам субъектов Федерации предписаний (представлений) об устранении нарушений, выявленных при осуществлении переданных полномочий, подлежащие обязательному рассмотрению в тридцатидневный срок.

Во-вторых, право вносить высшему должностному лицу субъекта Федерации представления об освобождении от занимаемой должности его заместителей и руководителей соответствующих органов исполнительной власти субъекта Федерации, ответственных за осуществление переданных полномочий, в случаях их ненадлежащего исполнения (неисполнения), которые подлежат рассмотрению высшим должностным лицом субъекта Федерации в десятидневный срок.

В-третьих, право руководителей федеральных органов исполнительной власти давать высшим должностным лицам субъектов Федерации обязательные для исполнения указания по вопросам осуществления переданных полномочий.

Неудивительно, что судьба закона была непростой: он принимался более года, его не поддержали некоторые комитеты Совета Федерации²⁷ и ряд субъектов Федерации²⁸. Как оказалось, тревожились регионы не напрасно.

По некоторым данным, Минтруд России уже выдвинул инициативу о реформировании социальных выплат и передаче этой обязанности регионам²⁹. Запланированы и уже находятся в стадии осуществления два новшества, касающиеся передачи на региональный уровень ряда полномочий в социальной сфере.

Первое новшество. Введение критерия нуждаемости.

Решение вопроса о том, кто нуждается в помощи, а кто нет, передается на региональный уровень. Сюда относятся изменения региональных выплат, в частности, на ребенка и компенсирующих выплат на дошкольников, изменение мер поддержки медикам и фармацевтам, компенсации расходов на оплату жилья, отопления и освещения для учителей в селах и поселках городского типа.

Второе новшество. Реформирование льгот, не связанных с нуждаемостью.

В частности, это распространяется на льготы для чернобыльцев, которые смогут ими воспользоваться только при условии постоянного проживания либо работы на зараженных территориях.

Законодательная база для этого уже создана.

Так, Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 371-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26-3 и 26-3-1 Федерального закона „Об общих принципах

²⁷ Ответственный комитет — Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера — не поддержал законопроект. Не поддержал законопроект также Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам.

²⁸ Законодательное Собрание Вологодской области и Дума Астраханской области.

²⁹ Подробнее об этом URL: <http://rusrand.ru/actuals/i-snova-delo-regionov-na-etot-raz-sotsvyplaty-i-lgoty>.

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁰ органы государственной власти субъектов Федерации в пределах своих полномочий при решении вопросов социальной поддержки отдельных категорий граждан *наделяются правом устанавливать* законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации *критерии нуждаемости*. Установление же органами власти субъектов Федерации за счет средств региональных бюджетов дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан сможет производиться исходя из установленных в регионах критериев нуждаемости.

Пока еще сложно сказать, какие последствия указанные новшества будут иметь для социальной сферы регионов. Однако очевидно, что в отсутствие четких рамок этот виток «децентрализации» может обернуться, как это случилось в 1990-е гг., отнюдь не повышением эффективности реализации полномочий на местах. Нижний уровень в таких условиях автоматически становится худшим уровнем.

* * *

Подведем некоторые итоги.

Первое. Децентрализация полномочий не может быть бесконечной, она ограничена.

Среди ее пределов: эффективность реализации полномочий (принцип лучшего уровня), архитектура системы исполнительной власти и возможности финансового обеспечения передаваемых полномочий.

Второе. Необходима инвентаризация полномочий на всех уровнях власти.

Инвентаризация полномочий и обеспечивающих их бюджетных ресурсов должна происходить в постоянном режиме, на базе современных программных средств. Это подводит к идее о необходимости создания Единого реестра полномочий (далее ЕРП).

Важным направлением должно стать создание ЕРП в сети Интернет, обеспечивающего доступность информации о реализации полномочий органов публичной власти всех уровней для всех категорий потребителей. Дополнение уже существующих государственных информационных проектов³¹ ЕРП станет завершающим этапом формирования современного, основанного на передовых информационных технологиях управления территориями.

³⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 51. Ст. 6691. Соответствующий законопроект был внесен в Государственную Думу Правительством РФ.

³¹ Интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»; государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)», включая развитие проекта «Электронный регион»; Единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной информационной системы «Управление»; межведомственных информационных ресурсов: официального сайта для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (URL: <http://www.zakupki.gov.ru>), единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) (URL: <http://www.gosuslugi.ru>) и др.

Третье. Обеспечение оперативной оценки эффективности осуществления полномочий³².

В число показателей эффективности мы предлагаем включить: индикаторы, касающиеся собственно осуществления полномочий, индикаторы эффективности произведенных финансовых затрат и индикаторы удовлетворенности населения (групп населения) как основного потребителя услуг государства, реализуемых посредством исполнения полномочий органами публичной власти³³.

Четвертое. Конкретизация полномочий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

С передачей регионам дополнительных полномочий, по логике вещей, ТО ФОИВ, осуществляющие исполнительно-распорядительные функции, целесообразно передать на уровень субъектов Федерации. А ТО, осуществляющие контрольно-надзорные функции, укрупнить на уровне федеральных округов.

Однако имеются ТО, отвечающие за безопасность и жизнедеятельность страны в целом (например, управления МВД, ФСБ, МЧС по субъектам Федерации). Такие ТО реорганизовывать, укрупнять либо передавать на местный уровень контрпродуктивно. Поэтому судьба конкретных ТО должна быть обусловлена их функциональной составляющей: если они осуществляют полномочия, передаваемые регионам, то влияние губернаторов здесь должно усиливаться; если ТО заняты контролем или вопросами безопасности — они должны подчиняться исключительно федеральному Центру.

³² Сегодня не так важно, за каким уровнем публичной власти закреплено то или иное полномочие. Неважно даже, кто финансирует реализацию данного полномочия. Ряд полномочий вообще может быть передан на исполнение по принципу аутсорсинга (от англ. *outsourcing* — использование внешнего источника). Важно, чтобы полномочие осуществлялось эффективно и в интересах населения. В подтверждение данного тезиса можно привести следующий пример: по итогам Общероссийского форума «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития», состоявшегося 15 января 2015 г., Президент РФ 17 марта 2015 г. подписал перечень поручений, в котором Правительству поручено подготовить предложения по созданию механизма передачи социально ориентированным некоммерческим организациям части функций государства в социальной сфере и по принятию дополнительных мер стимулирования таких организаций (официальный сайт Президента РФ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/47869>). В социальной сфере аутсорсинг работает. Он будет работать и по другим направлениям.

³³ Аналогичный опыт в системе отечественного государственного управления уже имеется. На Портале государственных программ РФ (URL: <http://programs.gov.ru/Portal/>) каждой государственной программе посвящена страница, на которой регулярно обновляется информация о ее реализации. На странице государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (URL: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/35>) содержатся: паспорт госпрограммы, текст госпрограммы, информация об ответственных исполнителях (соисполнителях) и участниках госпрограммы, подпрограммах, целях и задачах госпрограммы, целевых индикаторах и показателях госпрограммы, этапах и сроках ее реализации, объемы бюджетных ассигнований, ожидаемые результаты реализации госпрограммы, актуальные сведения о показателях госпрограммы в форме графиков (в т.ч. в разрезе субъектов Федерации), значения показателей и финансирование госпрограммы, перечень основных мероприятий, сведения о мерах правового регулирования, ресурсное обеспечение реализации госпрограммы, дополнительные и обосновывающие материалы, план реализации госпрограммы, заключения заинтересованных ФОИВ на проект госпрограммы и др. Этот опыт целесообразно использовать при создании Единого реестра полномочий.