
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

I.M. Ignatenko
**Modern Stage of Redistribution
of Powers between Federal
Center and Regions of Russia**

One of the main problems of the Russian federalism – the redistribution of powers between the federal center and the regions of Russia, is studied. Basic problems of improving the federal relations are indicated. Attention is paid to the issue of budget equalization at the present stage of development of the country. Directions for reforming the process of redistribution of powers that allow to outline some prospects for the development of regions are highlighted.

Key words and word-combinations: federalism, redistribution of powers, federal relations, development of regions of Russia.

Исследуется одна из главных проблем российского федерализма – перераспределение полномочий между федеральным центром и регионами России. Обозначаются основные проблемы совершенствования федеративных отношений. Уделяется внимание вопросу бюджетного выравнивания на современном этапе развития страны. Выделяются направления реформирования процесса перераспределения властных полномочий, которые позволяют наметить некоторые перспективы развития регионов.

Ключевые слова и словосочетания: федерализм, перераспределение полномочий, федеративные отношения, развитие регионов России.

УДК 321
ББК 66.03

И.М. Игнатенко

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЦЕНТРОМ И РЕГИОНАМИ РОССИИ

В Конституции РФ (п. 1 ст. 1) закреплено: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» [1]. Именно Основной Закон нашего государства заложил фундамент политико-правового регулирования федеративных отношений. В п. 3 ст. 5 Конституции РФ указано: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации» [1]. Важно отметить, что все регионы России имеют равные права в отношениях с федеральным центром и между собой.

Вместе с тем федеративные отношения

требуют постоянного развития. Перераспределение полномочий между федеральным центром и регионами России является одной из ключевых проблем российского федерализма, поскольку от того, каким образом и в каких пропорциях полномочия установлены, а затем будут перераспределяться, зависит эффективность работы органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях.

Прежде всего следует уточнить смысл слова «полномочие». В Конституции РФ понятия «полномочие» и «предмет ведения» не объединены. Сам термин «полномочие» начал употребляться в русском языке в XVII в. Теоретически юридический смысл данного понятия трактуется как способность субъекта права совершать юридически значимые действия, которой он наделяется другим субъектом права. В прикладном понимании этого термина соединились право на соответствующую деятельность и обязанность ее выполнения (реализации права).

Особенностью полномочий в федеративной России является неодинаковое соотношение права и обязанности на различных уровнях власти. В полной мере это распространяется и на перераспределяемые полномочия [2, с. 83]. Предметы ведения, регулирование которых отнесено к компетенции Российской Федерации, и предметы ведения, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, прописаны в ст. 71–72 Конституции РФ. Рассматривая развитие федеративных отношений в Российской Федерации, следует констатировать, что нынешняя модель федерализма не является окончательным вариантом. Следовательно, на современном этапе необходимо дальнейшее реформирование системы федеративных отношений с целью поиска наиболее эффективных форм взаимодействия частей государственного механизма [3, с. 3].

Российская модель федерализма прошла несколько этапов в своем развитии, в которых прежде всего отразились «волнообразные» тенденции как децентрализации, так и централизации властно-управленческой вертикали. Речь идет о постоянном перераспределении компетенций государственного и муниципального управления, изменении управленческих полномочий и процедур взаимодействия территориальных структур федеральных органов власти и органов власти субфедерального уровня [4].

М.В. Глигич-Золотарева считает, что начиная с 1990 г. и по настоящее время четко просматриваются четыре этапа развития федеративных отношений: период с 1990 по 1993 г. – так называемый «парад суверенитетов»; с 1993 по 2000 г. – «парад заключения договоров»; период начальной стабилизации – с 2000 по 2003 г.; период относительной стабилизации – с 2003 г. по настоящее время [5].

Конституция РФ 1993 г. установила различные ограничения для процессов децентрализации в государственной системе. При этом в стране сохранилась тенденция асимметричного развития взаимоотношений «центр – регионы». В начале 1990-х годов государственная региональная политика была ориентирована на тушение локальных «пожаров»; федеральные власти должны были опера-

тивно реагировать на различные действия со стороны регионов. Именно в это время появилась практика заключения договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Дальнейшее развитие системы управления территориями связано с принятием в мае 2000 г. важного решения об образовании федеральных округов, представляющих собой своего рода надстройку по отношению к субъектам Федерации, управление которыми осуществляется с более высокого властного уровня. В установленной иерархии власти также можно отметить и роль округа как «канала взаимодействия» в отношениях между федеральным центром и регионами. Деятельность института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах позволила решать одну из сложнейших задач в системе двухуровневого управления – разграничение федеральных и региональных полномочий [6].

Рассматривая процессы распределения и перераспределения полномочий между федеральным центром и регионами России, исследователи выделяют три вопроса, которые требуют решения: 1) полномочия, как таковые (то есть необходимо определить их перечень для передачи на уровень субъектов Федерации); 2) основа передачи полномочий (обязательные или добровольные; по принципам симметрии или асимметрии); 3) финансовая составляющая (то есть каким образом будут компенсироваться передаваемые полномочия).

Сложившаяся система разграничения полномочий стала определенным основанием развития федеративных отношений, при этом центр практически полностью контролирует содержание и финансирование полномочий. Основное влияние на финансовую неустойчивость в субъектах РФ оказало различное проявление кризисных явлений 1990-х годов. Вплоть до настоящего времени наблюдается дальнейшая централизация и унитаризация. Одной из наиболее важных проблем, требующих решения в условиях изменения социально-экономического уклада в результате радикальных реформ в России, является организация взаимодействия государственных и региональных управляющих систем и органов. Последовательная ориентация на формирование экономических основ федеративного государства может быть обеспечена только механизмом комплексного регулирования регионального развития [7, с. 170].

Как известно, круг решаемых вопросов, прав и обязанностей между органами государственной власти Российской Федерацией и органами государственной власти субъектов РФ разграничен в соответствии с Конституцией РФ, это касается и сферы бюджета. Каждая административно-территориальная единица Российской Федерации имеет свой бюджет, в рамках которого сформированные средства предназначаются для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам его ведения. В ст. 14 Бюджетного кодекса РФ он назван региональным бюджетом [8, с. 170].

Важнейшей составляющей федеративных отношений является бюджетный федерализм. По определению А.Г. Игудина, «бюджетный федерализм – это отношения в государстве с федеративным устройством в части разграничения

бюджетных прав и полномочий, налогов и расходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, а также внутри последнего между региональным бюджетом и местными бюджетами» [9, с. 11]. Региональное развитие современной России сталкивается с целым комплексом проблем. Для построения реального бюджетного федерализма необходимы серьезные усилия и продолжительное время. Наиболее проблемным является совместное ведение. Следует отметить, что межбюджетные отношения зависят от объема финансовых ресурсов в бюджетной системе страны.

Основным принципом эффективного функционирования модели бюджетного федерализма является адекватность объема доходных полномочий регионов объему расходных. В российской практике возникают горизонтальные финансовые дисбалансы. На это оказывают непосредственное влияние такие факторы, как ресурсный потенциал, природно-климатические условия, сложившаяся структура производства, различные национальные и исторические особенности регионов. Наблюдается также вертикальный дисбаланс, который порожден высокой централизацией бюджетных средств в стране. Для решения указанных проблем должна быть выработана политика бюджетного выравнивания, когда можно говорить об эффективном перераспределении, но уже не полномочий, а средств и ресурсов от богатых регионов бедным. Эффективность предполагает выравнивание, но не снижение стимула к экономическому росту, что может спровоцировать тенденцию иждивенчества.

Большая часть регионов России имеет дефицитный бюджет. В связи с этим возникла проблема не только экономического, но и политического характера. Лишь немногие регионы достигают некоторой сбалансированности бюджета собственными средствами. В современных условиях необходимо разделение федеральных налогов между центром и регионами с одновременным повышением эффективности их собираемости, за счет чего увеличится доходная часть бюджетов субъектов Федерации. Это позволит решить проблему асимметрии, а также укрепить основы федерализма в стране.

Таким образом, для вертикального выравнивания необходимо повышение собственных доходов региональных и местных бюджетов. Возможным решением может стать внесение изменений в Налоговый кодекс РФ. Эффективность горизонтального выравнивания напрямую зависит от разумной организации финансовой поддержки регионов.

В настоящее время предпринимаются определенные усилия федерального правительства, но до сих пор так и не сформирована стабильная нормативная база по расходам, учитывающая различия в природно-климатических, национально-демографических и социально-экономических условиях развития регионов. Остается открытым вопрос о предоставлении финансовой помощи отдельным регионам, таким как, например, Республика Дагестан, Чеченская Республика, Республика Ингушетия. Указанным регионам выделяется достаточно большая доля средств бюджета по сравнению с другими субъектами Федерации при одинаковом объеме полномочий.

Аналитикам крайне сложно узнать объемы налоговых поступлений из бюд-

жетов одних уровней власти другим, что затрудняет выработку предложений для решения проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований. Можно выделить ключевые направления преодоления асимметрии в финансово-ресурсном обеспечении регионов Российской Федерации. Во-первых, требуется четкое и соответствующее возможностям каждого уровня бюджетной системы страны разграничение полномочий и расходных обязательств. Во-вторых, при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов с динамично растущей экономикой целесообразно принимать за базу не достигнутый ими высокий уровень, а среднероссийский показатель роста. Использование этой нормы призвано исправить сложившуюся в стране практику, при которой чем ниже темпы роста экономики региона, чем меньше наполняемость его бюджета, тем большую финансовую поддержку он получает из федерального бюджета. В-третьих, возможно, следует изменить порядок распределения созданной на территории субъектов Федерации стоимости [10].

Таким образом, становится очевидным, что проблема организации объективных финансовых отношений между центром и регионами, регионами и муниципалитетами остается сегодня одной из острейших. Накопленный в мировой практике опыт бюджетного федерализма может быть использован для модернизации модели межбюджетных отношений в России. С момента принятия Конституции РФ и до настоящего времени перечень полномочий органов власти федерального центра и регионов России постоянно пополнялся. Трансформация схемы разграничения предметов ведения и полномочий произошла после принятия ряда нормативных правовых актов. Основные из них:

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

Указ Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления». Итогом работы этой Комиссии стало принятие ряда федеральных законов, закрепивших концепцию разграничения компетенции между федеральным центром и регионами;

Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»»;

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Феде-

ральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»», который привел к пересмотру других законодательных актов.

Кроме того, принято большое количество других нормативных правовых актов, в той или иной мере влияющих на схему разграничения полномочий. На протяжении последнего этапа развития федеративных отношений делаются различные попытки для улучшения данного вопроса. В частности, издано распоряжение 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». Две рабочие группы (под руководством вице-премьеров Д.Н. Козака и А.Г. Хлопонина) вырабатывали консолидированное понимание того, как именно будет меняться система налогообложения, распределяться бюджетные полномочия, переформатироваться властная вертикаль.

Проведена огромная аналитическая работа, а также выявлены некоторые несоответствия полномочий тому уровню власти, на котором они могут более эффективно реализовываться. В ходе сбора предложений по вопросу передачи полномочий на другой уровень регионы предлагали, с одной стороны, отдать федеральному центру около 250 полномочий, а с другой – передать с федерального на региональный уровень около 700 полномочий. По некоторым направлениям были выявлены общие интересы. В то же время до сих пор исполнение многих полномочий, которые регионы предлагают передать им полностью, дублируется. Примером могут служить полномочия по осуществлению контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартам и полномочия по осуществлению контроля за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых, и таких примеров – сотни [2, с. 86–88].

Таким образом, для передачи полномочий на уровень субъектов РФ необходимо выбрать наиболее целесообразный и эффективный путь, в первую очередь законодательный. Важнейшим прямым регулятором являются целевые программы, обеспечивающие эффективное решение различных задач на всех уровнях власти.

В работе В.Н. Лексина представлены предложения о перераспределении полномочий между центром и регионами:

1) закрепление государственных полномочий только в федеральных законах при строгой регламентации подзаконно-творческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, направленной на реализацию положений, содержащихся в таких законах;

2) разработка и принятие Федерального закона «О порядке установления, ресурсного обеспечения и перераспределения полномочий между органами власти Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований».

Предлагаемый Федеральный закон должен закрепить положение о том, что главным предметом оценки деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти является исполнение закрепленных за ними полномочий [2, с. 93].

М.В. Глигич-Золотарева неоднократно предлагала составить подробный перечень полномочий с описанием необходимых действий для исполнения каждого из них. Оценка эффективности и результативности установления и перераспределения (передачи) полномочий должна стать основой для принятия любых решений в этой сфере [2, с. 93].

В заключение следует подчеркнуть, что при принятии решения о перераспределении полномочий между уровнями власти, в частности между центром и субъектами Федерации, необходимо учитывать интересы федерального центра, региональных властей, бизнес-структур и общественности. Только комплексное применение целесообразных решений в конкретных ситуациях, складывающихся в отношениях между федеральным центром и субъектами Федерации, способно привести к положительным результатам. Эффективное проведение реформы в области перераспределения властных полномочий откроет новые перспективы развития регионов, в том числе улучшение инвестиционного климата и увеличение показателей ряда отраслей.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации. М., 2015.
2. *Лексин В.Н.* Категория полномочий в диагностике российского федерализма и качества государственного управления // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2012. Т. 5. № 6 (26).
3. *Петухов А.В.* Эволюция российского федерализма: политико-правовой анализ // Известия высших учебных заведений: Поволжский регион: Общественные науки. 2009. № 3 (11).
4. *Бухвальд Е.М.* Перераспределение полномочий: возможен ли новый этап развития российского федерализма? // Этап: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2012. № 1. С. 9–24.
5. *Глигич-Золотарева М.В.* Законодательная база федеративных отношений: состояние и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 3–7.
6. *Горшков А.С., Васецкий А.А.* О властной вертикали в системе политического устройства России (к 10-летию создания СЗФО) // Личность. Культура. Общество. 2010. Т. 12, вып. 4 (59–60). С. 184–192.
7. *Казаков В.В.* Зарубежный опыт регионального выравнивания // Вестник Томск. гос. ун-та. 2008. № 313.
8. *Оганесян Т.О.* Правовые проблемы и пути совершенствования разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти в сфере бюджетных отношений // Научные ведомости Белгород. гос. ун-та. Сер.: Философия. Социология. Право. 2011. № 20 (115).
9. *Родионова В.М.* Бюджетный федерализм: содержание и проблемы // Финансы. 1994. № 8.
10. *Джумов А.М., Казанцев С.В.* Консолидация финансовых ресурсов в регионах // ЭКО: Всерос. экон. журн. 2007. № 12. С. 145–148.