

К ИСТОРИИ ВОПРОСА О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ И ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ УРОВНЕЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ НА РУБЕЖЕ XX–XXI вв.

Е. Г. ШАЛОМЕНЦЕВА,

доцент Владимирского филиала РАНХиГС, к.э.н.
(г. Владимир, Россия)

Российская модель федерализма основана на принципиальных положениях, закрепленных в статье 5 Конституции РФ, в том числе на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Конституцией РФ определены:

- предметы ведения и полномочия Российской Федерации - ст. 71;
- предметы совместного ведения и полномочия ее субъектов - ст. 72;
- предметы ведения и полномочия субъектов Федерации - ст. 73.

При этом Конституцией РФ применительно к сферам определены предметы ведения Российской Федерации, совместного ведения РФ и ее субъектов. За их пределами субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют ее самостоятельно. Вместе с тем природе федерализма не противоречит и наделение субъектов полномочиями в сфере ведения Российской Федерации. Основой данной правовой конструкции являются предложения Конституционного совещания 1993 г., цель которого – подготовка проекта Конституции РФ и Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 года и включенный в Конституцию РФ как ее составная часть. По существу, договор не имел учредительного характера, а являлся договором о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Его главная цель заключалась в

рационализации государственной власти путем ее децентрализации, обеспечения условий демократического развития российской государственности при безусловном сохранении ее единства и целостности.

На практике реализация положений Федеративного договора отличалась серьезными противоречиями. На основе данного документа избран путь подписания Договоров между Президентом РФ и органами государственной власти субъектов РФ и далее соглашений с Правительством РФ по предметам совместного ведения. Таким образом, к 1997–98 гг. было заключено 47 Договоров и свыше 500 Соглашений. Следует отметить, что уже в 1998 г. процесс заключения договоров между «Центром» и регионами остановлен, поскольку, по мнению специалистов, дальнейшая его реализация создавала серьезную угрозу целостности и суверенитету государства. По мнению исследователей, практика заключения договоров предоставляла возможность получения налоговых и финансовых преференций отдельными субъектами (Татарстан, Башкортостан и иные), что нарушало конституционный принцип равенства субъектов. Принимая во внимание, что из 89 субъектов только 47 заключили договоры, создавалась двусмысленность в функционировании федеративного государства и неустойчивость конституционной конструкции. Кроме того, с точки зрения правового обеспечения, договоры и соглашения являлись подзаконными актами, и соответственно их юридическая сила была ничтожна. В этой связи, полагаю, следует согласиться с позицией, изложенной в рабо-

те В. Ф. Шумейко: «Введенный Конституцией Российской Федерации институт «совместного ведения» не подкреплён соответствующей законодательной и нормативной базой. В результате каждый из субъектов Российской Федерации, исходя из собственных интересов и своего понимания этого нового для России института, стал разрабатывать пакеты двухсторонних соглашений и договоров с федеральными органами власти, регулирующих распределение полномочий по предметам совместного ведения. Однако такая практика противоречит основополагающим принципам федерализма». Одновременно автор отмечает, что «существующая несогласованность между Центром и регионами, отсутствие четкого механизма гармонизации их интересов способны в случае обострения социально-экономических противоречий привести к чрезвычайно опасным политическим последствиям как для отдельных регионов, так и для российской государственности в целом».

Позиция специалистов о необходимости закона, обеспечивающего институциональную основу разграничения полномочий между Центром и регионами, реализована в 1999 году в форме федерального закона. Законом определены принципы деятельности органов государственной власти субъекта РФ, система организации власти в субъектах РФ и иные основополагающие позиции. Особого внимания заслуживает глава 4.1 «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации». Глава включена в закон в 2003 году в связи с формированием системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти на основе концепции, подготовленной специальной Комиссией, созданной в соответствии с Указом Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741. В состав Комиссии и ее восьми рабочих групп вошли представители органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления, научно-исследовательских учреждений, учреждений высшего образования, специалисты различных сфер. Комиссия и ее рабочие группы изучали правовые акты, регулирующие различные отношения, ее деятельность осуществлялась в соответствии с утвержденным планом.

Анализ правовых актов в сферах разграничения полномочий между уровнями публичной власти выявил отсутствие законодательного

обеспечения принципов и правил в отношениях федерального Центра, субъектов Федерации и местного самоуправления. В результате возникла неопределенность межбюджетных отношений, размывалась ответственность органов власти всех уровней за реализацию своих полномочий, и, прежде всего, в сфере социально-экономического развития территории. Концепция, подготовленная Комиссией, определила основные подходы к разграничению полномочий и их систему. В частности:

1) в Концепции определен порядок осуществления полномочий по предметам исключительного ведения РФ – ст. 71:

– регулятивные полномочия могут осуществляться только федеральными органами государственной власти;

– осуществление части исполнительно-распорядительных полномочий может быть возложено на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением связанных с территориальной целостностью и безопасностью государства), что позволяет задействовать один из способов рационализации государственного управления, оптимизации системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

– делегирование полномочий в форме соглашений должно использоваться в строго ограниченных федеральным законом рамках (передача в управление отдельных объектов федеральной собственности или совместной реализации конкретного экономического проекта);

– контроль над осуществлением полномочий федеральных органов исполнительной власти органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации остается за федеральным уровнем власти;

– полномочия по предметам ведения Российской Федерации, которые требуют бюджетных расходов, финансируются исключительно из федерального бюджета либо непосредственно, либо путем предоставления целевых субвенций нижестоящим бюджетам;

2) Концепцией также определены принципы реализации и правового регулирования полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов Федерации, ст. 72, что предполагает следующее:

– федеральное регулирование в этой сфере допускалось как «рамочное», так и детальное, но учитывающее наличие региональной специфики, допускающее многообразие правового регу-

лирования в тех сферах, которые не затрагивают политическое и экономическое единство страны. Значительная часть регулятивных полномочий у субъектов Российской Федерации. В некоторых сферах общественных отношений, относящихся к совместному ведению, фактически весь объем полномочий правового регулирования отнесен к полномочиям субъекта Федерации, и устанавливаются только основные принципы правового регулирования, без определения детально порядка их реализации.

Предполагалось законодательно закрепить два способа разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения.

Первый способ – на федеральном уровне определяются только принадлежность и, возможно, самые общие принципы осуществления полномочий. Основные регулятивные и исполнительно-распорядительные полномочия принадлежат субъектам Федерации. Условно, это «собственные» полномочия субъектов Федерации, которые реализуются за счет бюджетов самих субъектов Федерации.

Второй способ – на федеральном уровне определяются не только принадлежность полномочий органам государственной власти субъекта Федерации, но и конкретные количественные и качественные характеристики (объем) их реализации, а также основные процедуры деятельности. То есть это «делегированные» полномочия. И соответственно финансовое обеспечение реализации этих полномочий возлагается на федеральный центр и осуществляется путем предоставления целевых субвенций;

3) Концепцией определены принципы реализации и правового регулирования собственных полномочий субъекта РФ, ст. 73, что предполагает следующее:

- по предметам исключительного ведения субъектов Федерации их органам государственной власти принадлежит вся полнота регулятивных, исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий. Эти полномочия должны осуществляться исключительно за счет бюджетов субъектов Федерации;

- органы государственной власти субъектов Федерации не должны снимать с себя ответственность за осуществление принадлежащих им полномочий без объективных причин (стихийное бедствие). Основания и процедуры

«федерального вмешательства» должны быть тщательно сформулированы в федеральном законе с целью исключения возможности злоупотребления этим правом. Аналогичные нормы необходимо также установить в отношении полномочий органов местного самоуправления. На основе выводов Комиссии и Концепции разграничения полномочий внесены изменения и дополнения в значительное количество федеральных законов (около 90 %).

Одновременно Комиссией предложены основные подходы к реформированию системы местного самоуправления с учетом определения объема полномочий между уровнями публичной власти. Соответственно Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принят в новой редакции. В этой связи необходимо отметить, что в данном законе перечни вопросов местного значения определяются как исчерпывающие и соотносятся видами муниципальных образований.

Важнейшей составляющей формирования системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти является система межбюджетных отношений: за период с 2001 г. до настоящего времени ее реформирование осуществлялось на основе правовых актов Правительства РФ. Одновременно в Бюджетный и Налоговый кодексы вносились необходимые изменения и дополнения.

Следует отметить, что, несмотря на масштабы проделанной работы, процесс разграничения полномочий нельзя считать завершенным. Специалисты обращают внимание, что в ходе реализации реформ в различных сферах не все вопросы удалось решить должным образом, допущены определенные просчеты и отступления от первоначальных принципов разграничения полномочий между уровнями публичной власти, выявились новые проблемы. В частности:

- увеличение объема расходных обязательств субъектов Федерации и муниципальных образований, не обеспеченных соответствующими источниками доходов;

- несоответствие между базовым и отраслевым законодательством в определении компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- закрепление за органами власти разных уровней, а также за муниципальными районами, городскими округами и поселениями одинаковых или однотипных по своему содержанию полно-

мочий.

Особая актуальность в разрешении обозначенных проблем обусловлена определением показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, утвержденных соответствующим указами Президента РФ.

В Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2012–2014 гг. поставлена

задача обеспечить эффективную децентрализацию полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Федерации и местного самоуправления. Реализация обозначенного направления предполагает дальнейшее совершенствование системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти и соответственно системы межбюджетных отношений, правового обеспечения этих процессов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Шумейко В.Ф. Российские реформы и федерализм. – М.: Славянский диалог, 1995. С. 185.
2. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ, Федеральный закон от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ, Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ.
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
5. Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах повышения результативности бюджетных расходов», Распоряжение Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р (Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах), Распоряжение Правительства РФ от 8 августа 2009 г. № 1123-р (Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года).
6. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».