

«ЦЕНТР» И «ПЕРИФЕРИЯ» В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: КАНАЛЫ ВЗАИМОВЛИЯНИЯ

Лексин В.Н.*

Аннотация

Предметом статьи является анализ причин и следствий нетипичных для большинства федераций отношений органов власти, олицетворяющих «центр» (федеральные органы государственной власти по отношению к субфедеральным и муниципальным органам и субфедеральные – по отношению к муниципальным), с органами власти управленческой «периферии». Эти отношения в течение многих лет характеризуют усиление централизации, первичный импульс которой задан нашим законодательством и многократно усилен представлениями о пользе и допустимости строго иерархической организации государственного и муниципального управления.

Основным методом исследования стал ситуационный анализ отечественного законодательства и практики взаимоотношений органов власти «центра» и «периферии» в 2000–2013 гг., а также аналитических материалов, подготовленных в порядке экспертизы для органов власти разных уровней.

Анализ показал, что в рассматриваемый период на территории «периферии» федеральный «центр» абсолютно доминировал в сфере законодательства, судебной и исполнительной власти. Выстроенная федеральным «центром» схема сбора и зачисления налогов определяла поступление двух третей от их общего объема в доходную часть бюджета этого «центра». В результате практически вся «периферия» оказалась не в состоянии самостоятельно обеспечивать исполнение своих конституционных обязанностей перед населением и находилась в прямой финансово-бюджетной зависимости от федерального «центра»; то же происходило и в бюджетно-налоговых отношениях муниципальной «периферии» с субфедеральными «центрами». При этом возможности влияния «периферии» на принятие решений федерального «центра» крайне ограничены. Из законопроектов, подготовленных в субъектах РФ в порядке законодательной инициативы и направленных в Государственную Думу, становятся федеральными законами всего 7%. Почти такова же доля самостоятельно установленных органами региональной и муниципальной «периферии» их полномочий; остальное устанавливает и обязывает исполнять федеральный «центр».

Доминирование «центра» по отношению к «периферии» постепенно утрачивает позитивный потенциал, и в условиях разрастания общекризисной ситуации ограничение самостоятельности «периферии» и ее воздействия на решения «центра» вряд ли целесообразно.

Ключевые слова: центр; периферия; доминирование; органы власти; централизация; децентрализация; полномочия.

* Лексин Владимир Николаевич – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник ФГБУН Института системного анализа РАН. E-mail: leksinvn@yandex.ru
Адрес: 117312, Россия, Москва, проспект 60-летия Октября, д. 9, Институт системного анализа РАН.

Постановка проблемы

Понятия «центр» и «периферия» в современной России стали поистине обиходными из-за аномально резких различий в уровнях экономической и социальной жизни населения крупных городов¹ и граждан, проживающих на остальной территории страны (более 80% всех россиян), которые часто ощущают себя находящимися на окраине «центров» политической, финансовой, культурной и иной активности. Результаты многочисленных социологических исследований показывают, что такие ощущения присущи населению субъектов РФ вне зависимости от их географического положения и связаны они, во-первых, с повсеместными представлениями об удаленности интересов и политических решений «центра» от насущных проблем «периферии» и, во-вторых, с уверенностью в том, что влиять на «центральные» интересы и решения фактически невозможно. Эти явления находят свое проявление и в сфере государственного (федерального и субфедерального) управления, где под «центром» неизменно понимаются федеральные органы законодательной, исполнительной и судебной власти, а под «периферией» – соответствующие органы субъектов РФ. Применительно к органам местного самоуправления (конституционно не входящих в систему органов государственной власти) роль «центра» играют органы государственной власти и федерального, и субфедерального уровней, а в ряде случаев – и муниципального (например, районные органы по отношению к сельским поселенческим).

В связи с представленной выше трактовкой понятий «центр» и «периферия» нелишне напомнить, что в любой системе управления всегда есть функции или часть функций, которые *практически* полезно централизовать (сосредоточить в одном органе или месте), и такие, которые целесообразно рассредоточить, причем «центр» часто сам инициирует децентрализацию из откровенно единовластных побуждений (вспомним слова «Разделяй и властвуй!»).

Опыт различных федераций убеждает в том, что их устойчивость зависит от способности «центра» поддерживать баланс центробежных и центростремительных тенденций, в результате чего достигается *разумное и гибкое сочетание* централизации и децентрализации. В России же, по мнению большинства аналитиков, в последние годы происходит все усиливающееся доминирование управленческого «центра» и, соответственно, ослабление возможностей влияния «периферии» на принятие общегосударственных и собственных (региональных, местных) решений. Подтверждений этому много, остановлюсь здесь на двух наиболее злободневных вопросах – системном характере доминирования федерального «центра» и возможностях «периферии» влиять на политику и конкретные решения «центра».

¹ Чаще всего они являются так называемыми «региональными столицами» – административными центрами субъектов РФ. Среди них особенно выделяются два города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург.

Властный потенциал «центра» по отношению к «периферии»

Доминирование федерального «центра» в жизни российской «периферии» существует на уровне всех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной, причем все проявления этого доминирования системно связаны правовыми и бюджетно-налоговыми отношениями «центра» и «периферии».

Роль федерального «центра» в системе законодательной власти, казалось бы, жестко регламентирована Конституцией РФ, согласно которой и Федерация, и субъекты РФ имеют собственные и организационно независимые друг от друга законодательные органы. Федеральное Собрание России не может, в частности, отменить какой-либо закон субъекта РФ, а органы законодательной власти субъектов РФ вправе лишь запрашивать Конституционный Суд РФ о конституционности принятых федеральных законов. В любом случае прямых субординационных отношений между федеральным и региональным законодателем не существует, и «федеральное присутствие» в системе законодательной власти обнаруживается не столько в ее организации, сколько в ее фактической деятельности.

Во многих случаях российский федеральный законодатель вообще не оставляет нормотворческой свободы и самостоятельного предмета деятельности законодателю региональному. Этим определяется качественное отличие нашей структуры законодательной власти, например, от американской, где «основные законодательные полномочия принадлежат штатам, в то время как за федеральной властью признаются только остаточные полномочия», вследствие чего «гражданское, семейное, наследственное, договорное и деликтное, земельное, страховое права существенно различаются в зависимости от штата»².

Энергия федерального «центра» на правовом поле страны особенно наглядно проявилась в ходе приведения регионального законодательства в полное соответствие с федеральным. Инициированная федеральным «центром» кампания по выявлению и устранению разночтений в федеральном и региональном законодательствах была оперативно проведена прежде всего усилиями органов Генеральной прокуратуры РФ. Только в 2001 г. они выявили более 4 тыс. правовых актов субъектов РФ и 40 тыс. нормативных актов местного самоуправления, «не соответствующих Конституции РФ и федеральному законодательству». В ходе кампании задействовались и специально созданные отделы Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах; например, только по инициативе подобного отдела в Центральном федеральном округе лишь за 2001 г. были отменены либо приведены в соответствие с федеральным законодательством 14 из 18 уставов субъектов РФ и почти 300 иных правовых актов. Активно работали в этом направлении также прокуратуры субъектов РФ.

² «Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование)» / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001, с. 157.

В описанном процессе «наведения порядка» просматривалось то, что можно назвать «презумпцией региональной виновности». «Центр» всегда становился правым, хотя, принимая во внимание слабость ряда федеральных законов и начавшийся их пересмотр, не всегда имелись основания утверждать, что федеральное законодательство априори и во всех случаях качественнее регионального. К тому же многие основания для отмены тех или иных региональных и местных нормативных решений начали исчезать уже в 2003 г., в ходе принятия множества поправок к федеральному законодательству. Наконец, всеобщая и фактически одномоментная «федерализация» региональных и местных актов оказалась не чуждой такому спутнику любых кампаний, как формализм; не случайно ощутимая часть выявленных отклонений была немедленно опротестована в судах различных инстанций.

Массовое «правовое выравнивание» привело к вполне ожидаемому результату, существенному для дальнейшей судьбы отношений «центра» и «периферии»: возникли и начали укрепляться представления о том, что *предметно-самостоятельное региональное законодательство становится попросту излишним*³. Между тем его наличие – главная конституционная составляющая самостоятельности субъектов РФ. Вполне естественно, что только федеральные органы законодательной власти могут издавать законы, которые в интересах всей Федерации призваны регламентировать общественные и гражданские отношения во всех субъектах РФ. Как не менее естественно и то, что Государственная Дума, принимая такие законы, должна в максимальной степени выражать интересы территорий, на которых формируется депутатский корпус нижней палаты. Парадокс состоит в том, что такая регионально-генетическая федеральная законодательная власть постоянно формирует правовое поле абсолютного доминирования «центра» на территориях субъектов РФ и муниципальных образований.

Абсолютное доминирование федерального «центра» выражено и в *судебной системе* России. Судебная власть в федерациях, как и во всех других типах государств, всегда организована иерархично. Даже там, где имеется трех-, четырехступенчатая система судов, все они являются, по сути дела, лишь судами разных инстанций, где *высшие* федеральные суды всегда могут вынести *окончательное* решение. Таковы, например, Верховный Суд США, Канадский Верховный Суд или Федеральный Конституционный Суд в ФРГ. Здесь наглядно проявляется признание высшего федерального суда наиболее справедливым и, если уместно такое определение, наиболее судебно-квалифицированным – будь то сфера конституционного или уголовного правосудия. В России же в субъектах РФ вообще нет ни своих судов общей юрисдикции, ни своих арбитражных судов и т.д., а есть только (не везде) конституционные (уставные) суды и институт мировых судей: все остальные органы правосудия, размещенные на территории субъектов РФ, – фе-

³ В подавляющем большинстве случаев законы субъектов РФ, принятые в 2002–2012 гг., лишь незначительно конкретизируют тексты одноименных федеральных законов.

деральные. Этим судебная система России коренным образом отличается от своих «конституционных собратьев» – ФРГ и США.

Исключительно сильно выражено доминирование федерального «центра» и в организации *исполнительной власти* России: общие правила организации региональных органов, их взаимоотношения с федеральным центром, порядок прохождения государственной службы, бюджетные ресурсы для исполнения всех функций исполнительной власти и многое другое детально регламентировано федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Оправданием этого является часто цитируемое (но крайне противоречиво трактуемое) положение Конституции РФ (ч. 2 ст. 77) о единстве системы исполнительной власти в Российской Федерации. Особую окраску системе центральных органов исполнительной власти придает их сложная структура⁴, различная степень их подчиненности Президенту РФ и Правительству РФ, а также уникальная территориальная деконцентрация этой власти.

Подлинным воплощением «центра» для всех типов российской «периферии» стали Президент РФ и его Администрация. В последние годы В.В. Путин стал главным определяющим лицом в отношениях «центра» и «периферии», причем усиление его личного влияния на облик этих отношений стало не только гораздо более сильным, но и более открытым. По сравнению с Президентом РФ его Администрация – закрытая, но не менее «руководящая и направляющая сила» в инициировании и проведении законов через Федеральное Собрание России, в федеральных и региональных выборах, в кадровых назначениях руководителей федерального и регионального уровней и т.д. Относительно открытой формой «центральной» роли Администрации Президента РФ, своего рода ее территориальными органами является институт Полномочных представителей Президента РФ (далее – полпредов), которые присутствуют в палатах Федерального Собрания РФ и в Конституционном Суде РФ и наиболее отчетливо отражают суть отношений «центра» и «периферии» в формате института полпредов в федеральном округе (ранее – в каждом субъекте РФ). Этот институт не имеет аналогов ни в новейшей истории России, ни в новой истории других федеративных государств, а его фактическое место в организации отношений «центра» и «периферии» выходит далеко за пределы задач, изложенных в соответствующем Указе Президента РФ. В настоящее время это весьма компактные органы со структурой, близкой к структуре Администрации Президента РФ и с численностью, явно уступающей масштабности поставленных задач. В состав каждого федерального полпредства входят также Главные федеральные инспекторы, федеральные инспекторы и их небольшие аппараты в каждом субъекте РФ; они в какой-то степени стали заменой ранее существовавшего института полпредов в субъектах РФ и своеобразным аналогом территориальных органов центральных министерств, ведомств и служб.

⁴ В новейшей истории России использовались различные системы исполнительной власти, но столь сложной ее организации, какой она стала в ходе последней административной реформы, не имеет ни одна другая федерация мира.

Федеральные министерства, агентства и службы – вторые (после Президента РФ и его Администрации) по силе и первые по масштабам воздействия федерального «центра» на «периферию», куда они прежде всего приносят мощную *унитарно-регламентационную* составляющую. Основная часть их деятельности связана с разработкой, распространением и контролем за исполнением на территориях всех субъектов РФ многочисленных *подзаконных* актов. Объем содержащихся в них регламентирующих норм более чем в 100 раз превышает объем нормативных требований в исходных федеральных законах⁵. Поэтому информационные связи «центра» с «периферией» – это в первую очередь связи федеральных, субфедеральных и муниципальных органов исполнительной власти. Более 90% всей информации, которая исходит вовне от «периферии», составляют письма, обращения, отчеты, направляемые «по долгу службы» в конкретные федеральные министерства, агентства и службы. Особую организационную форму присутствия «центра» в пространстве «периферии» представляют многочисленные разнофункциональные и неравномерно распространенные *территориальные органы* федеральных органов исполнительной власти⁶. По сути это продолжение деятельности федеральных органов на территории почти каждого субъекта РФ, что было и остается постоянным предметом критики со стороны региональных властей, которые обращают внимание на недостаточную компетентность территориальных органов, на дублирование ими деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и т.п.

«Центр» и ресурсы функционирования «периферии»

Аномально высокая зависимость «периферии» от «центра» особенно явно проявляется в бюджетно-налоговой сфере, притом что почти все доходы федерального бюджета (за исключением мизерной части доходов, связанных с федеральным имуществом) формируются за счет налоговых поступлений, собранных на территории «периферии», и за счет распоряжения доходами от эксплуатации природных ресурсов на той же территории. «Центр» практически полностью регламентирует налоговые полномочия на всей территории страны (введение налогов и их предельных ставок, установление перечня налогоплательщиков, налоговой базы, объектов и периода налогообложения), оставляя «периферии» только возможности незначительной корректировки установленных «центром» ставок налогов и гипотетических налоговых льгот.

В результате принятой «центром» схемы распределения налогов по уровням бюджетной системы на долю консолидированных бюджетов

⁵ Это – в среднем. Объем подзаконных актов, например, к налоговому законодательству превышает его более чем в 1000 раз. Как неоднократно замечалось, практические работники «периферии» досконально знают необходимые им инструкции федеральных органов власти и гораздо спокойнее относятся к профильным федеральным законам.

⁶ Территориальные представительства «центра» наиболее свойственны унитарным государствам, в которых руководители регионов назначаются «центром» и входят в действительно единую систему исполнительной власти. Таков, например, институт префектов и супрефектов, традиционно существующий (упразднен только в 1982–1989 гг.) во Франции, ленов – в Швеции, фюлькесманнов – в Норвегии, комиссаров – в Нидерландах и т.д.

«периферии» в настоящее время приходится не более 36% доходов. Все изменения в бюджетном и налоговом законодательстве последних лет имели следствием *вертикальное смещение доходов бюджетов* (в первую очередь основной их части – налоговой): от субъектов РФ – к федеральному «центру» и от муниципальных образований – к субъектам РФ. Сейчас в федеральный бюджет почти полностью зачисляются налоги и платежи, наиболее значимые по величине и наиболее полно собираемые. Поэтому в стране фактически не осталось субъектов РФ, способных выполнить свои расходные обязательства за счет оставленных им налоговых и иных бюджетных доходов. Наиболее характерна ситуация в бюджетном обеспечении муниципального фундамента «периферии»: доля установленных «центром» собственными местными налогами в расходных обязательствах составляет несколько процентов, причем общая сумма доходов муниципалитетов распределяется таким образом, что на долю поселений приходится всего 10% (около 65% поступает в бюджеты городских округов и 25% – муниципальных районов). Напомню, что за последние 15 лет бюджетные доходы «центра» по отношению к ВВП страны возросли в 1,5 раза, а всех (включая крупнейшие города) муниципальных образований – сократились в 2 раза.

В то же время фактическая картина растекания бюджетных ресурсов «центра» по «периферии» гораздо сложнее, чем это видно из традиционно анализируемой схемы межбюджетных отношений. Дело в том, что прямые поступления из федерального в субфедеральные бюджеты составляют всего четверть федерального бюджета, а почти все остальное оседает на территориях субъектов РФ иным путем – как различного рода федеральные проекты и программы – и реализуется в виде новых и реконструируемых инфраструктурных и иных объектов, новых рабочих мест, в социальной сфере и т.д. Считать, что «центр» присваивает себе для собственных нужд налоговые доходы, собранные на «периферии», бессмысленно и несправедливо, но справедливо то, что распределение и использование этих средств по территории страны далеко не всегда отвечает действительным потребностям «периферии». Получение информации о всех без исключения расходах федерального бюджета на территории каждого субъекта РФ и муниципального образования при современных способах сбора и обработки такой информации позволило бы не только выстроить финансовые отношения «центра» и «периферии» на принципиально новых основаниях, но и сделать их более прозрачными и защищенными от коррупции.

Каковы же возможности воздействия «периферии» на политику федерального «центра» и принятие им решений, непосредственно затрагивающих ее интересы?

Возможности воздействия органов власти «периферии» на решения федерального «центра»

Конституция РФ и действующее законодательство определяют несколько направлений воздействия «периферии» на решения «центра». Самым действенным из них должно было бы стать участие субъектов РФ

в федеральном законодательстве через (а) реализацию законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ права законодательной инициативы и (б) подготовку отзывов на проекты федеральных законов, направленные федеральным «центром» в субъекты РФ. Таким образом, речь идет о возможности *непосредственного* (не через представителей субъектов РФ в Совете Федерации и не через избранных в каждом регионе депутатов Государственной Думы) воздействия субъекта РФ на содержание федеральных законов. К сожалению, проблемы с принятием федеральным «центром» законодательной инициативы субъектов РФ возникают еще на стадии ее подготовки в законодательном органе субъекта РФ. Дело в том, что единообразия соответствующих процедур в регламентах законодательных органов субъектов РФ не существует, а встречные требования Государственной Думы (зафиксированные в ее регламенте) к законопроектам, вносимым субъектами РФ, весьма обширны и нарушение *любого* из них может стать поводом для *мотивированного отказа* в приеме и рассмотрении Федеральным Собранием направляемых ему законопроектов. И Государственная Дума активно пользуется такой возможностью.

В Государственную Думу от субъектов РФ ежегодно поступает 25–30% законопроектов от общего их числа, но до стадии принятого федерального закона по вышеуказанным и иным причинам доходят лишь *считанные единицы*. По состоянию на апрель 2013 г. стали федеральными законами всего 7% поступивших законопроектов. Причем даже принятые для рассмотрения Государственной Думой законопроекты в ходе неоднократных направлений на отзывы (в том числе в другие субъекты РФ и в Правительство РФ) и трехкратных чтений с внесением поправок (нерегулируемых авторами исходной законодательной инициативы) начинают сильно отличаться и по содержанию, и по форме от того, что было первоначально предложено. Все это снижает и без того незначительные результаты прямого участия субъектов РФ в формировании федерального законодательства с использованием института законодательной инициативы.

Вторым узаконенным направлением прямого участия «периферии» в федеральном законодательстве является порядок предварительного согласования *всех* проектов федеральных законов *по предметам совместного ведения* Российской Федерации и субъектов РФ. Если треть субъектов РФ дает отрицательные отзывы на законопроекты, то для разрешения конфликта должна создаваться согласительная комиссия. Однако и здесь имеются серьезные затруднения, ослабляющие законодотворческий потенциал «периферии». Во-первых, Государственная Дума считает *неполученными* противоположные отзывы законодательного и исполнительного органа субъекта РФ (приоритет мнения законодательного органа, обладающего правом законодательной инициативы во внимание не принимается). Во-вторых, возможность отклонения отзывов по ранее рассмотренным основаниям (неисполнение хотя бы одного требования к оформлению отзыва) дополнительно сокращает число *учитываемых* реакций на федеральные законопроекты. В-третьих, в связи с новейшей практикой подготовки федераль-

ных законов, одновременно отменяющих нормы десятков ранее принятых, направление субъектом РФ в Государственную Думу *единого* оценочного отзыва становится крайне затруднительным: одни новеллы могут быть субъектом РФ приняты, а другие – отвергнуты; поэтому отзыв субъекта РФ может не содержать единственной нужной Государственной Думе оценки («да» или «нет») или, еще хуже, быть из-за внутренних противоречий просто не подготовленным в срок, а в Государственной Думе в соответствии с ее регламентом и первое, и второе приравнивается к неполучению отзыва, неполученный же отзыв считается *положительным*. Затрудняет реализацию рассматриваемой возможности влияния субъектов РФ на федеральное законотворчество и огромный объем работы по подготовке отзывов (ежемесячно в субъекты РФ поступают десятки законопроектов).

Мощным институтом участия «периферии» в решениях «центра» мог бы стать Совет Федерации образуемый в соответствии со ст. 95 Конституции РФ только представителями субъектов РФ региона): недаром его принято называть «верхней палатой» и «палатой регионов». Эти определения должны были бы свидетельствовать о верховенстве Совета Федерации в законодательной деятельности и о максимально возможном учете в этой деятельности интересов «периферии». Однако это не совсем так.

Во-первых, Совет Федерации не принимает, а *рассматривает* (в течение 14 дней) федеральные законы, право *принятия* которых имеет только Государственная Дума (ст. 105). «Верхняя палата» может лишь одобрить или отклонить закон, уже принятый Государственной Думой; и даже в тех редких случаях, когда Совет Федерации отклоняет закон, последний возвращается в Думу для «преодоления разногласий», а если согласие не будет достигнуто, отклоняющее мнение «палаты регионов» может быть преодолено Государственной Думой при повторном голосовании (для этого нужна поддержка не менее двух третей от числа депутатов). Таким образом, голос «палаты регионов» *может быть* услышан при принятии федеральных законов, но он *не является решающим*.

Во-вторых, следует отметить, что обязательному рассмотрению в «палате регионов» согласно ст. 106 Конституции РФ подлежат лишь законы по вопросам, находящимся в *исключительном* ведении Российской Федерации; законы же по вопросам, относящимся к *совместному* ведению Федерации и субъектов РФ и самым непосредственным образом затрагивающим конкретные интересы «периферии», *могут, но не обязательно должны* рассматриваться Советом Федерации.

В-третьих, Совет Федерации как конституционно установленное *собрание субъектов законодательной инициативы* (в соответствии со ст. 104 Конституции РФ этим правом наделены Совет Федерации в целом и *каждый* член Совета Федерации в отдельности, т.е. два члена Совета от каждого субъекта РФ), казалось бы, имеет все возможности для законодательного оформления интересов регионов. Однако на деле эти возможности почти не используются, поскольку существует конкуренция регионов за административные, бюджетные и имущественные ресурсы федерального «центра». Это, к сожалению, делает практически невозможным объединение членов Совета

Федерации для совместного отстаивания позиций, действительно важных для большинства регионов, например для исправления неоправданно централизованного распределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней. Индивидуальные договоренности с федеральным «центром» оказываются более предпочтительными, чем путь коллективного законотворчества.

Отмеченное ослабление позиций «периферии» в отношениях с федеральным «центром» характерно и для деятельности Государственной Думы. До недавнего времени представительство региональных интересов в Государственной Думе было весьма заметным, и даже вхождение в состав той или иной партийной фракции не препятствовало большинству депутатов выступать прежде всего от лица *своих избирателей* (населения определенного избирательного округа), а запросы, обращения и тому подобные документированные свидетельства связи регионального «электората» со своим избранником крайне слабо соотносились с партийной принадлежностью избирателей и избранного ими депутата. Этому способствовало и установленное регламентом Государственной Думы систематическое нахождение депутатов «в регионах», где «встречи с избирателями» до сих пор создают впечатление более или менее устойчивого перетекания *интересов населения регионов* (по крайней мере в пределах избирательных округов) в *деятельность депутатов* Государственной Думы. Однако в последнее время партийная (фракционная) принадлежность, интересы партии и внутрипартийная дисциплина начинают заметно корректировать первооснову системы депутатского корпуса, и влияние настроений и интересов «периферии» в главном законодательном органе федерального «центра» теперь напрямую связывается с политическим (и финансовым) весом конкретной партии и с ее внутрипартийной позицией. Прямая связь «регион» – Государственная Дума при этом явно перестает быть решающей.

В ряду институтов влияния «периферии» на политику федерального «центра» особое место принадлежит Государственному совету Российской Федерации, который является одной из профессионально организованных «площадок» обсуждения и выработки коллективных решений по широкому кругу вопросов, затрагивающих взаимные интересы федерального «центра» и «периферии». Ныне действующий Государственный совет был образован после установления нового порядка формирования Совета Федерации и имел целью сохранение и использование государственно-управленческого потенциала высших должностных лиц субъектов РФ. Конструктивным результатом каждого заседания Государственного совета становится его *решение*, а его отдельные положения – предметами указов, распоряжений или поручений Президента РФ; чаще всего перечень соответствующих поручений получает для исполнения Правительство РФ⁷.

⁷ Следует упомянуть о такой форме косвенного воздействия «периферии» на федеральное законодательство, как обсуждение отдельных законопроектов или связанных с ними проблем в ходе открытых Парламентских слушаний, организуемых Государственной Думой или Советом Федерации. К сожалению, и объективные оценки, и конкретные предложения часто растворяются в безликих решениях либо остаются только «высказанными мнениями».

Самостоятельность «периферии» в контексте проблемы установления и перераспределения полномочий

Доминирование «центра» во всех сферах политической, экономической и социальной жизни страны связано с такой схемой установления и разграничения полномочий, которая позволяет ему реально стоять над субъектами РФ и муниципальными образованиями в роли определяющего содержания, контролирующего и в ряде случаев финансирующего выполнение всех их функций. В настоящее время не только общегосударственная, но и региональная и муниципальная составляющие общего массива полномочий практически полностью установлены федеральным «центром». На долю самостоятельно (в соответствии со ст. 73 Конституции РФ) сформированных и устанавливаемых региональным законодательством и муниципальными нормативными актами, а также на долю самостоятельно принятых сверх того дополнительных полномочий приходится менее 7% от общего их числа.

По подсчетам рабочей группы по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, образованной в соответствии с Распоряжением Президента РФ N 425-рп от 27 июня 2011 г., массив полномочий органов власти разных уровней превышает 4,6 тыс. наименований. Проблема, однако, не в том, что полномочий много, а в том, что их появление, распределение по уровням власти и исполнение с учетом федеративного устройства нашей страны процедурно не регламентируется и практически не обосновывается. За последние годы не всегда последовательный и внутренне противоречивый процесс перераспределения полномочий уже нашел отражение в более чем 200 законодательных актах только федерального уровня, и число таких актов постоянно увеличивается. При этом часто происходит фактическое исключение из компетенции или «ослабление» многих полномочий субъектов РФ, отнесенных Конституцией РФ к предметам совместного ведения при чрезмерном ведомственном регулировании со стороны федеральных органов исполнительной власти.

Общая скудность доходной части всех бюджетов (среднедушевые бюджетные доходы в России намного ниже, чем, например, в США, Великобритании, Германии и ряде других стран) и ранее отмеченная концентрация бюджетных доходов на федеральном уровне не позволяет никому, кроме «центра», исполнять социальные и иные обязательства перед гражданами. Это неизменно ставит региональные и муниципальные власти в положение недостаточно исполняющих закрепленные за ними полномочия и по объему, и по качеству предоставляемых гражданам услуг. Таково еще одно следствие дисбаланса между распределенными по уровням власти объемами полномочий и собственными бюджетными ресурсами «центра», субъектов РФ и муниципалитетов, или, иначе говоря, между объемом полномочий и соответствующими расходными обязательствами.

Следует отметить, что несоответствие объема полномочий и имеющих для их исполнения ресурсов, характерное для отношений федерального «центра» и регионов, полностью воспроизводится на уровне муниципалитетов, для которых «центром» становится не только федеральный «центр», но и субъект РФ, в границах которого они расположены. Никакой самостоятельности в исполнении установленных федеральным «центром» и субъектами РФ полномочий, равно как и в бюджетном обеспечении связанных с этим расходов обязательств, у подавляющего большинства российских органов местного самоуправления не было, нет и в среднесрочной перспективе не будет. Законом 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят в конце 2003 г.) за различными типами муниципальных образований было закреплено от 20 до 27 «вопросов местного значения», но уже к началу 2012 г. перечень этих «вопросов» возрос у муниципальных районов – с 20 до 34 позиций, у городских и сельских поселений – с 22 до 36 и у городских округов – с 27 до 42. Помимо этого муниципальным образованиям федеральными и региональными законами вменено много так называемых *государственных полномочий*, причем число только переданных федеральных полномочий за последние 7 лет возросло вдвое. Во многих субъектах РФ в период, назначенный для полного вступления в силу положений второй муниципальной реформы (2006–2008 гг.), среднее число региональных государственных полномочий, ежегодно передаваемых на муниципальный уровень, превышало 20 позиций, а в ряде субъектов РФ – в несколько раз больше.

Проблема установления и перераспределения полномочий между «центром» и субъектами РФ, равно как и между ними и муниципальными образованиями, все явственнее входит в разряд ключевых проблем государственного управления. Абсолютная централизация принятия всех решений в этой сфере настолько высока, что одним из первоочередных действий по нормализации отношений федерального «центра» и «периферии» должно было бы стать заключение предусмотренных федеральным законом договоров и соглашений между «центром», регионами и муниципалитетами по *каждому переданному полномочию* с четким определением ответственности сторон за исполнение этого полномочия и установлением порядка *прекращения* указанного исполнения в случае нарушения условий договоров и соглашений со стороны «центра» (при передаче федеральных полномочий на региональный уровень) и субъекта РФ (при передаче его государственных полномочий муниципальным образованиям).

Осуществить одномоментный тотальный пересмотр сформировавшейся структуры распределения полномочий между «центром» и «периферией» вряд ли целесообразно в связи с тем, что здесь уже сложились «правила игры», позволяющие хоть как-то исполнять эти полномочия. Нужно начинать, и делать это незамедлительно, с организации работы по составлению развернутого *реестра полномочий*. В нем должны быть применительно к каждому полномочию указаны необходимые для его исполнения *действия* (в настоящее время их перечень трактуется по-

разному, особенно если формулировка полномочий начинается со слов «организация», «обеспечение» и т.п.), *источник финансирования* и не более трех *параметров*, достаточных для *однозначной оценки и контроля* степени исполнения полномочия. Оценка эффективности и результативности установления и перераспределения (передачи) полномочий должна стать основой для принятия любых решений в этой сфере.

* * *

Представленные в этой статье соображения о генезисе и фундаментальных проявлениях российской специфики отношений «центра» и «периферии» в государственном и муниципальном управлении основываются не только на многолетних авторских исследованиях проблемы, но и на результатах проведения в 2012–2013 гг. в МГУ им. М.В. Ломоносова занятий с ведущими специалистами федеральных и региональных органов управления, обучающимися по федеральной программе подготовки резерва государственного управления (тематика – «Центр-периферийные связи в государственном управлении»). В ходе обсуждения этой тематики и в подготовленных слушателями порядка 400 эссе была подтверждена не только теоретическая, но и сугубо практическая приоритетность постановки и решения задачи гармонизации отношений «центра» и «периферии». Такая задача чрезвычайно трудна в решении, поскольку она затрагивает во многом не совпадающие интересы «центра» и «периферии», но в то же время и более чем актуальна, поскольку страна входит в один из сложнейших этапов своего существования, требующий принципиально иной консолидации всех звеньев государственного и муниципального управления. Соответствующие предложения по этому поводу имеются, и их системная оценка может стать предметом отдельной публикации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/12117177/> (дата обращения: 25.11.2013).
2. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»/ URL: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> (дата обращения: 25.11.2013).
3. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизации, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 8. – С. 3–5.
4. О ходе рассмотрения Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов и законов, внесенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (информационный обзор)//<http://council.gov.ru> (дата обращения: 25.11.2013).
5. Лексин В.Н. «Федеральное присутствие» в субъектах Российской Федерации // Лексин В.Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М., ИНФРА-М, 2010. – С. 129–153.
6. Лексин В.Н. Организация и процедуры взаимодействия федерального «центра» и субъектов Российской Федерации // Лексин В.Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М., ИНФРА-М, 2010. – С. 177–204.
7. Лексин В.Н. Категория полномочий в диагностике российского федерализма и качества государственного управления // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2012. – № 6. – С. 81–93.

“CENTRE” AND “PERIPHERY” IN STATE MANAGEMENT: CHANNELS OF INTER-INFLUENCE

Leksin Vladimir N.

Doctor of Economics, professor, chief scientific researcher at Federal State Budgetary Scientific Institute, Institute for Systems Analysis RAS. E-mail: leksinvn@yandex.ru

Address: Federal State Budgetary Scientific Institute, Institute for Systems Analysis RAS. 9
60-Letiya Octyabrya Av., Moscow 117312, Russian Federation.

Abstract

The subject-matter of the article is an analysis of the causes and consequences of the attitude of the central bodies of government to the bodies of power in the periphery [to the sub-federal and municipal ones, and of the sub-federal government bodies to the municipal bodies], which is not typical of the majority of federations. For many years this kind of attitude has been enhancing centralization of power which originally stemmed from our legislation and the ideas of a hierarchical organization of state and municipal management being useful and quite admissible.

The method of analysis used was a case study of the native legislation and the practice of relationships between the central and periphery bodies of government over the years of 2000–2013, as well as analytical materials especially prepared as expertise for government bodies of different levels.

The study showed an absolute domination of the federal “centre” in the field of periphery legislation, judicial and executive power. According to the taxation scheme, produced by the federal “centre”, two thirds of the general volume of periphery taxes should be transferred to the revenue part of the federal “centre” budget. Thus, practically all “periphery” have found themselves being unable to carry out their constitutional responsibilities to the people independently, and have been in direct fiscal and budget dependence from the federal “centre”; the same has been the case with the fiscal and budget relations between the municipal “periphery” and the sub-federal “centre”, with the possibility for the “periphery” to influence decision making by the federal “centre” being most limited. Only 7% of the bills, prepared in the subjects of the RF and presented to the State Duma, become acts of parliament. The same percent of their powers has been laid down independently by the periphery regional and municipal government bodies, and the rest is fixed and enforced to be executed by the federal “centre”.

The domineering of the federal “centre” in regard to the “periphery” is gradually losing its positive potential, so restricting independence of the periphery at the time when a general crisis is spreading, is hardly expedient.

Keywords: centre; periphery; domineering; bodies of power; centralization; decentralization; powers.

REFERENCES

1. *Federalniy zakon №184-FZ «Ob obshchih printsipah organizatsii zakonodatelnyh (predstavitelnyh) i ispolnitelnyh organah gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii»* [Federal Law of October 6, 1999 N 184-FZ “On the general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation” (as amended)]. Available: <http://base.garant.ru/12117177/> (Accessed: 25 November, 2013).
2. *Federalniy zakon №131-FZ «Ob obshchih printsipah organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii»* [Federal Law of the Russian Federation of October 6, 2003 N 131-FZ “On the general principles of organization of local self-government in the Russian Federation”]. Available: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> (Accessed: 25 November, 2013).
3. Avakyan S.A. (2005) *Konstitutsionno-pravovye problemy centralizatsii, demokratii i decentralizatsii v sovremennom gosudarstve* [Constitutional and legal problems of centralization and decentralization of democracy in a modern state]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, n. 8, pp. 3–5.
4. *O hode rassmotreniya Gosudarstvennoy Dumoy Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii projektov federalnyh zakonov i zakonov, vnesennyh zakonodatelnymi (predstavitelnyimi) organami gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii (informatsionnyy obzor)* [On the consideration of the federal bills and bills presented by the legislative bodies of state power of the subjects of the RF by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation (information review)]. Available: <http://council.gov.ru> (Accessed: 25 November, 2013).
5. Leksin, V.N. (2010). *Federativnaya Rossiya i ee regionalnaya politika* [Federative Russia and its regional policy]. Moscow: INFRA-M.
6. Leksin, V.N. (2012). *Kategoriya polnomochiy v diagnostike rossiyskogo federalizma i kachestva gosudarstvennogo upravleniya* [Authority category in the diagnosis of Russian federalism and the quality of public administration]. *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie*, n. 6, pp. 81–93.