

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)**

**ТЕНДЕНЦИИ В ЭВОЛЮЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПРЕДМЕТАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ
С РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ**

Климанов Владимир Викторович, д.э.н., директор Центра региональной политики
Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, ORCID: 0000-0001-
9282-0812, e-mail: klimanov@ranepa.ru

Тимушев Евгений Николаевич, к. э. н., старший научный сотрудник Центра
региональной политики Института прикладных экономических исследований
РАНХиГС, ORCID: 0000-0002-5220-3841, e-mail: timushev-en@ranepa.ru

МОСКВА 2023

АННОТАЦИЯ

Актуальность исследования обусловлена необходимостью выявить тенденции в изменении основных характеристик полномочий субъектов Российской Федерации, а также определить проблемы функционирования бюджетной системы и выработать пути их решения. **Цель** исследования – обозначить тенденции в эволюции содержания и функциональных направлений полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения с Российской Федерацией в соответствии с законодательством. **Объектом** исследования является механизм распределения полномочий в бюджетной системе РФ.

За долгий период формирования механизма распределения полномочий не была достигнута его основная цель – четкое разграничение. Самостоятельность органов госвласти субъектов РФ в части реализации закрепленных за ними полномочий осталась нереализованной. Не привел к кардинальным изменениям и вступивший в силу новый федеральный закон, регулирующий данную сферу.

Как выяснилось по результатам данного исследования, федеральное законодательство допускает фактическое расширение закрытого перечня полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения, осуществляемых ими самостоятельно. Одна из причин отсутствия четкого разделения полномочий между РФ и ее субъектами – возможность делегирования государственных полномочий и отсутствие закрытого перечня полномочий Российской Федерации. Тенденция расширения полномочий, закрепленных за субъектами в законодательстве, при неизменном объеме доходов актуализирует риски разбалансированности и нарушения финансовой устойчивости.

Новизна исследования заключается в установлении основных тенденций в эволюции содержания и функциональных направлений полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения, которые перечислены в федеральном законодательстве. Проанализирован характер изменения состава полномочий вследствие принятия нового профильного Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и утратой силы ранее действовавшего Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Методология исследования: структурно-содержательный анализ федерального законодательства, группировка и систематизация, сравнительный анализ.

Ключевые слова: расходные полномочия, расходные обязательства, функциональная классификация расходов, совместное ведение, первоочередность исполнения, классификация, федеральное законодательство.

Коды JEL: H72, H75, H76, H77.

V.V. KLIMANOV, E.N. TIMUSHEV

TRENDS IN THE EVOLUTION OF AUTHORITIES OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION WITHIN JOINT JURISDICTION WITH THE RUSSIAN FEDERATION
MOSCOW 2023

Abstract

The relevance of identifying the main trends in the system of powers legally assigned to the subjects of the Russian Federation is due to the lack of relevant work for more than twenty years of its existence. The purpose of the study is to establish the main trends in the evolution of the content and functional areas of the powers of the subjects of the Russian Federation within the joint jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation in accordance with the federal legislation. The object of the study is the mechanism of distribution of powers in the budgetary system of the Russian Federation. The hypothesis of the study was that during the long period of the formation of the mechanism of the distribution of powers, the goal of their clear differentiation was not achieved, independence of the state authorities remained low, and a new federal law regulating this area did not make cardinal changes. According to the results obtained, federal legislation allows for the actual expansion of the closed list of powers of the subjects of the Russian Federation on within the joint jurisdiction. Taking into account the possibility of delegating federal state powers and the absence of a closed list of powers of the Russian Federation, this causes the absence of a clear distribution of authority between the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation. The tendency to expand the areas assigned to the

subjects along with a constant amount of budget revenues actualize the risks of imbalance and financial instability. The novelty of the research consists in establishing the main trends in the evolution of the content and functional areas of the powers of the subjects of the Russian Federation within the joint jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation. For the first time, the nature of the change in the composition of powers due to the adoption of the new federal law No. 414-FZ instead of federal law No. 184-FZ are analyzed. Research methodology: structural and substantive analysis of federal legislation, grouping and systematization, comparative analysis.

Key words: expenditure powers, expenditure obligations, functional classification of expenditures, joint management, priority of execution, classification, federal legislation

JEL: H72, H75, H76, H77.

Vladimir Klimanov – Doctor of Economics, Director, Center for Regional Policy, Institute for Applied Economic Research, RANEPA

Evgeny Timushev – PhD in economics, senior researcher, Center for Regional Policy, Institute of applied economic research, RANEPA

Оглавление

Введение	6
1. Основы распределения полномочий в бюджетной системе Российской Федерации	8
2. Материалы и методы исследования.....	12
3. Результаты исследования.....	15
Заключение.....	21
Список источников.....	22

Введение

Вопрос оптимального распределения полномочий и расходных обязательств в бюджетной системе актуален для любого государства, а в федеративных странах мира он приобретает особое значение. Сама тема децентрализации государственного управления возникает из поиска эффективного производства общественных благ, оптимального распределения налоговых и расходных полномочий с точки зрения распоряжения ограниченными ресурсами и максимального удовлетворения потребностей индивидов-налогоплательщиков. Распределение полномочий в децентрализованной системе госуправления преследует цель достижения оптимального способа распределения ресурсов – прежде всего внутри бюджетной системы, но одновременно и во всей хозяйственной системе в целом. Вопрос критериев децентрализации предоставления общественных благ (какого рода блага и связанные с ними функции государства должны предоставляться и осуществляться на централизованной или децентрализованной основе) – один из фундаментальных и наиболее сложных в теории общественных финансов. На практике распределение полномочий отражает преимущественно исторические и политические особенности системы госуправления, но в той или иной степени также основывается на выводах теории бюджетного федерализма, предлагающего разделять расходы на основе определенного набора критериев.

Оптимальное распределение ресурсов и достижение эффективности общественной системы в целом, с подачи Р. Масгрейва [1], зависит от реализации трех базовых функций государства: экономической эффективности (функция распределения ресурсов, «allocation function»), социальной справедливости (функция (пере-)распределения доходов, «distribution function»), макроэкономической стабильности («stabilization function»).

Реализация функции экономической эффективности открывает целый комплекс вопросов о наиболее эффективной системе производства и реализации благ, создаваемых государством и органами местного самоуправления (сферой публично-правового управления в целом). Исходя из названия функции, ее реализация предполагает эффективное использование ресурсов с учетом преобладающего распределения доходов и структуры потребительских предпочтений. В данном аспекте возникают варианты централизованного и децентрализованного устройства

госсектора с его основными аспектами – политическими, экономическими и административными.

Централизованный и децентрализованный способы предоставления общественных благ имеют свои преимущества и недостатки. Главную роль в определении способа производства играют вид того или иного общественного блага и определенные внешние условия. Основные доводы в пользу каждого из способов были приведены в трудах У. Оутса [2], Ч. Тибу [3], позднее – в трудах А. Шаха [4], а в отечественной литературе подытожены в монографии В.Б. Христенко [5]. В кратком виде закрепление расходных полномочий за тем или иным уровнем бюджетной системы основывается на принципах субсидиарности и с учетом следующих основных критериев: экономия от масштаба, внешние эффекты, близость к потребителям-налогоплательщикам, характер предпочтений потребителей-налогоплательщиков и гибкость в отношении структуры расходов бюджета. *Преимуществами централизованного* способа являются экономия на масштабе, когда в силу неизменности постоянных издержек падают издержки в расчете на единицу численности потребителя общественного блага, и контроль над внешними эффектами (экстерналиями) по отношению к сторонам, не участвующим в сделке. *Преимущества децентрализованного* способа – близость производителя общественного блага и потребителя, что снижает издержки на сбор информации о параметрах спроса и формирует конкуренцию за налогоплательщиков. Этим достигается эффективность распределения и использования ресурсов бюджетной системы.

Одна из ключевых характеристик в системе распределения расходных полномочий в бюджетной системе РФ – проблема нечеткого распределения полномочий между федеральным и региональным уровнями госуправления [6; 7]. Это открывает перспективы для исследования вариантов классификации расходных полномочий и подбора оптимальных способов их финансирования [8]. Можно отметить и исследования, доказывающие низкую самостоятельность региональных органов власти на примере отдельных субъектов, например, статью Е.Б. Веприковой и А.А. Новицкого [9] про регионы Дальнего Востока.

Нередко порядок разграничения расходных полномочий в федеративном государстве служит индикатором качества госуправления [10]. Однако работ на тему объема и структуры расходных полномочий регионов и их последствий для финансовой самостоятельности и финансовой устойчивости крайне недостаточно.

Более того, за более чем двадцатилетнюю историю до сих пор не была проанализирована эволюция состава, содержания и функциональных направлений полномочий, закрепленных за регионами в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, определенных статьей 72 Конституции России.

1 Основы распределения полномочий в бюджетной системе Российской Федерации

Полномочия органов госвласти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения с Российской Федерацией, которые осуществляются ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта за исключением субвенций из федерального бюджета, прошли долгую эволюцию в системе нормативно-правового регулирования. Начиная с 2003 года, они были перечислены в статье 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), а с 2023 года – в статье 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ).

Распределение расходных полномочий в бюджетной системе РФ в целом соответствует теоретическим рекомендациям для многоуровневых бюджетных систем, но ряд особенностей препятствуют полному соблюдению принципа самостоятельности бюджетов, важность которого подчеркивается теорией и соблюдение которого продиктовано Бюджетным кодексом РФ (статья 31). В соответствии с данным принципом, органы государственной власти и местного самоуправления имеют право и обязаны самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджета и эффективность использования бюджетных средств, а также осуществлять бюджетный процесс и определять формы и направления расходования средств бюджетов.

Вопросы построения эффективно функционирующей бюджетной системы России, фундаментом которой являлись бы принципы бюджетного федерализма, обсуждаются на всем протяжении современного периода развития системы

общественных финансов и межбюджетных отношений, то есть начиная с середины 1990-х годов. Уже тогда за федеральными органами госвласти была сохранена ответственность в предоставлении основных общественных благ, при формальной децентрализации расходных полномочий и обязательств. Это повлияло на возникновение нефинансируемых федеральных мандатов – феномена, во многом заложившего основы для введения института совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, действующего сейчас, и повлиявшего на широту сферы совместных расходных полномочий. Уже в тот период субъекты были зависимы от федеральной финансовой поддержки. В работах А.М. Лаврова [7], например, показано, как большие фактические расходные полномочия на региональном и местном уровнях системы государственного и муниципального управления нуждались в сокращении и институциональном оформлении через создание более четкой и недвусмысленной системы распределения полномочий, отмену двусторонних соглашений и реализацию на практике рекомендаций теории в целях создания эффективного механизма распределения межбюджетных трансфертов.

В начале 2000-х годов была реформирована налоговая система и разграничены доходные источники между уровнями бюджетной системы страны. Кроме того, были сокращены нефинансируемые федеральные мандаты 1990-х годов, связанные прежде всего с выплатами и предоставлением разного рода льгот отдельным категориям граждан (ветеранам, инвалидам, семьям, имеющим детей), и изменены процедуры выделения межбюджетных трансфертов. Во второй половине 2000-х годов, то есть уже после введения перечня полномочий в рамках предметов совместного ведения, которые регионы должны решать самостоятельно, и реформирования бюджетной классификации и форм бюджетной отчетности, перераспределение расходных полномочий продолжилось. Однако до конца проблема четкости распределения полномочий и разграничения сфер ответственности до сих пор не решена.

Сложившаяся к настоящему времени система разграничения полномочий между органами публичной власти в РФ по-прежнему недостаточно эффективна и создает ряд сложностей для субъектов Российской Федерации в осуществлении их деятельности. Речь идет, прежде всего, о возникающей несбалансированности региональных бюджетов ввиду несоответствия объема доходов расходным обязательствам. По сей день существует практика финансирования за счет средств региональных бюджетов вопросов, не отнесенных действующим законодательством

к расходным полномочиям субъектов РФ, и вопросов, по которым отсутствует четкое разграничение полномочий либо решение которых не обеспечено в полной мере источниками финансирования. Более того, в последнее десятилетие практика наделения регионов дополнительными обязательствами, источники финансового обеспечения которых не определены, только увеличилась.

Все расходные полномочия можно классифицировать по первоочередности исполнения соответствующего расходного обязательства субъектов и уровню бюджетной системы, к которому оно принадлежит (таблица 1). В целом же изменения, внесенные вступлением в силу Федеральным законом № 414-ФЗ, не коснулись видов полномочий, которыми обладают либо могут обладать субъекты РФ.

Таблица 1 – Расходные полномочия и вызываемые ими расходные обязательства органов государственной власти субъекта Российской Федерации

Вид полномочий и характеристика	Первоочередные или дополнительные	Полномочие какого уровня бюджетной системы	Норма в Федеральном законе № 414-ФЗ	Норма в Федеральном законе № 184-ФЗ
По предметам совместного ведения, осуществляемые органами власти субъекта Российской Федерации органами самостоятельно. В том числе не прописанные полномочия до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения или не урегулированные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации	Первоочередные	Российская Федерация и субъекты Российской Федерации	пункт 1 статьи 44; пункт 5 статьи 44	пункт 2 статьи 26.3; пункт 5 статьи 26.3
Переданные государственные полномочия	Первоочередные	Российская Федерация	статья 45	пункт 7 статьи 26.3
Переданные отдельные государственные полномочия	Первоочередные	Российская Федерация	статья 46	пункт 7.1 статьи 26.3
Непереданные государственные полномочия	Дополнительные	Российская Федерация	статья 48	статья 26.3-1
Собственные полномочия субъекта Российской Федерации	Дополнительные	субъекты Российской Федерации	-	-

Источник – федеральные законы, постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (пункт 5 Приложения 4).

Что касается полномочий, закрепленных за регионами, то в первоначальной редакции Федерального закона № 184-ФЗ в 2003 году предусматривалось 41 полномочие в совместном ведении, большая часть из которых носила социальный характер. В дальнейшем количество полномочий и затрагиваемые ими сферы госрегулирования увеличивались и расширялись, а формулировки отдельных пунктов корректировались. Всего в перечне статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ на момент утраты законом юридической силы в конце 2022 года было прописано 129 полномочий [11]. Дополнительно семь полномочий, ранее прописанных в федеральном законе, в то или иное время утратили силу. Речь идет о полномочиях в сфере здравоохранения (оказание специализированной скорой медицинской помощи и создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и

курортов регионального значения), обеспечении правопорядка (надзор за проведением региональных лотерей) и ряде других.

С 1 января 2023 года вступил в силу Федеральный закон № 414-ФЗ, в котором был предложен новый перечень полномочий. Им было устранено несоответствие федерального закона о полномочиях и отраслевых законов. Важность осуществленных изменений была обусловлена тем, что действие норм отраслевых законов приводило к увеличению влияния федеральных органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и частому дублированию полномочий. В то же время главной целью нового закона было развитие положений о единой системе публичной власти, прописанных с 2020 года в Конституции России¹.

Всего в статье 44 Федерального закона № 414-ФЗ в текущей редакции предусмотрено 170 полномочий в сфере совместного ведения РФ и ее субъекта. Растущая детализация полномочий субъектов в условиях сохраняющейся дотационности приводит к снижению возможностей бюджетного маневра, что особенно остро проявляется в кризисные периоды. Широкий перечень полномочий не позволяет региональным органам государственной власти инициировать иные расходные обязательства. Уже сейчас основной объем расходов региональных бюджетов связан с обеспечением функционирования и поддержанием достигнутого уровня текущих расходов, но отнюдь не с бюджетом развития и увеличением налогового потенциала субъекта – теми направлениями, которые особенно важны в долгосрочной перспективе.

2 Материалы и методы исследования

Для достижения цели нами составлена таблица, в которой упорядочены полномочия, прописанные в Федеральном законе № 414-ФЗ. Особое внимание уделено изменению содержания полномочий, начиная с 2023 года, в связи с принятием Федерального закона № 414-ФЗ и утратой силы Федерального закона № 184-ФЗ. Анализ полномочий основывается на их классификации по двум основным признакам: принадлежности к разделу и подразделу классификации расходов

¹ Вслед за этим в Государственную Думу был внесен законопроект в форме новой редакции федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления. Однако по состоянию на сентябрь 2023 г. он был принят только в первом чтении (Законопроект № 40361-8).

бюджетов (далее также – функциональная классификации расходов, функциональные направлений расходов); направлениям совместного ведения.

Разделы расходов бюджетов бюджетной системы РФ представляют единый для всех бюджетов способ упорядочения направлений расходов по функциональным направлениям, предусмотренный в статье 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Помимо закрепления в данном кодексе разделы и подразделы расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации приведены в действующем приказе Минфина России о кодах бюджетной классификации, регулирующем организацию бюджетного учета в сфере государственных финансов². Классификация расходов по функциональным направлениям выделяет следующие разделы:

1. Общегосударственные вопросы.
2. Национальная оборона.
3. Национальная безопасность и правоохранительная деятельность.
4. Национальная экономика.
5. Жилищно-коммунальное хозяйство.
6. Охрана окружающей среды.
7. Образование.
8. Культура, кинематография.
9. Здравоохранение.
10. Социальная политика.
11. Физическая культура и спорт.
12. Средства массовой информации.
13. Обслуживание государственного и муниципального долга.
14. Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Таким образом, если исключить из анализа два последних раздела, в данной классификации расходов уже на первом уровне задается отраслевая структура расходования средств по сферам жизнедеятельности.

Направления совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов предусмотрены Конституцией России. Основы распределения полномочий государственного сектора закреплены в следующих ее статьях: область ведения

² Приказ Минфина России от 24 мая 2022 г. № 82н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения»

Российской Федерации (статья 71), совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72) и все остальные виды полномочий (статья 73).

Всего в статье 72 Конституции выделяется 15 направлений полномочий совместного ведения, которым можно присвоить следующие условные наименования:

- Соответствие законодательства уровней власти.
- Права человека, законность, правопорядок, безопасность.
- Собственность на землю, недра, водные и другие природные ресурсы.
- Государственная собственность.
- Природопользование, сельское хозяйство, охрана окружающей среды.
- Образование, молодежная политика, наука, культура, физическая культура и спорт.
- Здравоохранение, условия для ведения здорового образа жизни, социальная защита.
- Защита семьи.
- Борьба и ликвидация последствий катастроф, стихийных бедствий.
- Налогообложение.
- Административное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное отрасли законодательства.
- Юстиция, адвокатура, нотариат.
- Среда обитания и образ жизни малочисленных этносов.
- Организация органов власти.
- Международные связи.

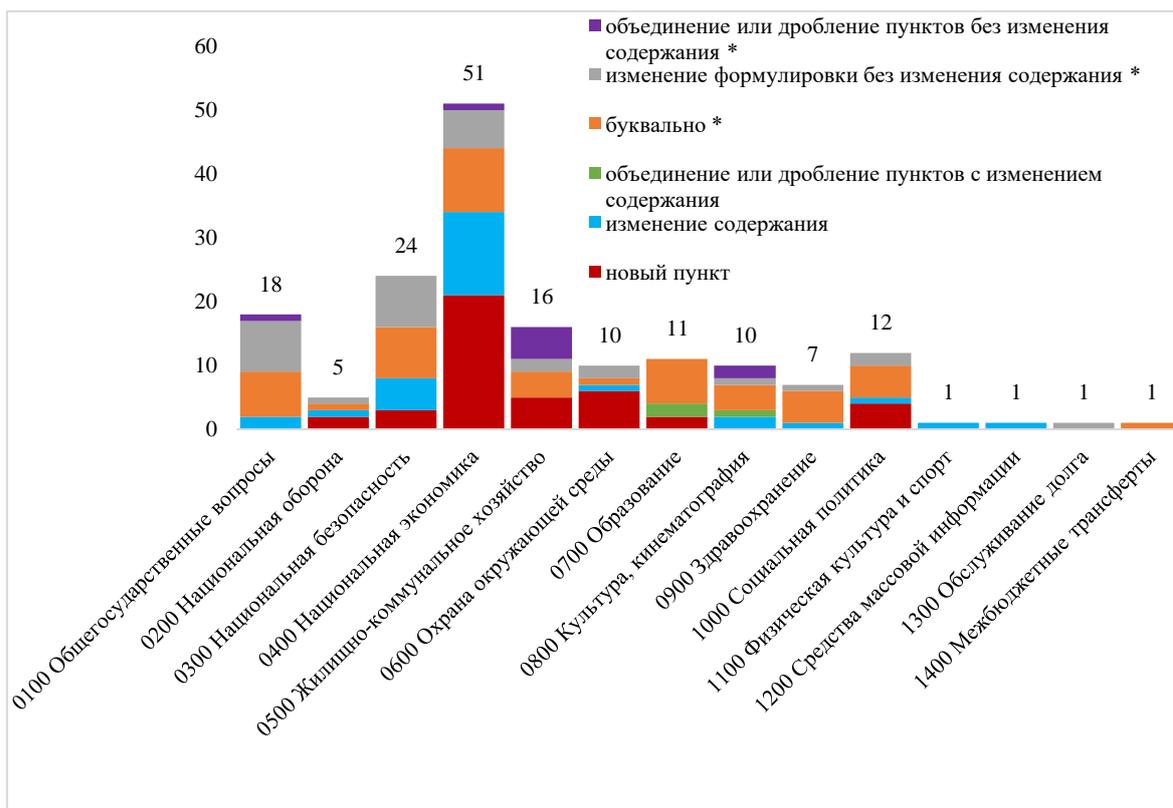
При этом формулировка пунктов в статье 72 такова, что в каждом из них содержатся несколько направлений полномочий, которые весьма разнообразны, поэтому такие полномочия могут быть, например, поставлены в соответствие различным разделам функциональной классификации расходов. Например, пункт «координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение» очевидно содержит как

функциональные направления расходов в сфере здравоохранения (раздел расходов 09), так и в сфере социальной политики (10).

Немаловажной особенностью в действующей системе распределения полномочий в бюджетной сфере является то, что ряд полномочий субъектов РФ, прописанных в Федеральном законе № 414-ФЗ (ранее – в Федеральном законе № 184-ФЗ), не подпадают ни под один из пунктов статьи 72. Полномочия в сфере обороны (раздел «02 Национальная оборона») даже не упомянуты в Конституции в составе сферы совместного ведения. В то же время в Федеральном законе № 414-ФЗ можно найти соответствующие полномочия субъекта Российской Федерации, например, «91) участие в организации альтернативной гражданской службы в подведомственных им организациях, включая меры по реализации прав граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, и их социальную защиту». Всего таких полномочий можно насчитать пять единиц. Дополнительно из анализа содержания полномочий в Федеральном законе № 414-ФЗ можно выделить три направления в совместном ведении, которые подпадают в число полномочий в сфере регулирования экономики (раздел «04 Национальная экономика»), связанные соответственно с: 1) экономической политикой, ценообразованием и торговлей; 2) транспортом и 3) дорожной деятельностью.

3 Результаты исследования

Реформа полномочий субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения с Российской Федерацией в форме принятия Федерального закона № 414-ФЗ, вступившего в силу с 1 января 2023 года, внесла существенные изменения в сферу региональных полномочий. Новый перечень полномочий субъектов исполняемых ими за счет собственных средств, изменился весьма существенным образом, хотя и не радикально (рисунок 1). С одной стороны, 96 полномочий из 170 (56%) не были изменены по существу. С другой стороны, 31 полномочие (18%) изменили свое содержание. Остальные полномочия – 43 единицы (25%) – стали совершенно новыми. Общее число пунктов полномочий увеличилось со 127 до 170, из-за сравнительно большого числа дроблений пунктов, преимущественно без изменения содержания полномочий.



Источник – составлено автором.

Примечание – Всего 170 полномочий. Не показаны 2 пункта полномочий, которые одновременно можно отнести к разделам «0500 Жилищно-коммунальное хозяйство» и «0600 Охрана окружающей среды». * - выделены изменения, которые в том или ином виде не привели к изменению содержания полномочия.

Рисунок 1 – Экспертное распределение пунктов полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения в зависимости от характера изменения, ед.

Полномочия субъектов РФ характеризуются относительным постоянством формулировок. Согласно проведенному анализу, около трети пунктов полномочий не претерпели изменений, начиная с момента введения статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, еще около трети были изменены лишь однажды. Самое позднее полномочие, формулировка которого была изменена, датируется 2019 годом и относится к области охраны окружающей среды. Текущая редакция от 2022 года (пункт 144, «осуществление регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными») заменила более развернутую («осуществление полномочий в области обращения с животными, предусмотренных

законодательством в области обращения с животными, в том числе организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев»). Более ранние пункты полномочий, формулировки которых были изменены, вступили в силу в 2015 году и их можно отнести к разделам «0300 Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «0500 Жилищно-коммунальное хозяйство» и «0600 Охрана окружающей среды». На данном фоне выделяется пункт 137 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ, введенный в предыдущий закон еще в 2013 году, текст которого изменился к настоящему времени уже трижды. Он относится к сфере миграционной политики и затрагивает вопросы подбора помещений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации.

Экспертное распределение пунктов полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения, перечисленных в статье 44 Федерального закона № 414-ФЗ, по разделам функциональной классификации расходов демонстрирует следующее. Наибольшее число полномочий (51 единица из 170) можно отнести к разделу расходов «0400 Национальная экономика», в том числе к подразделу «0401 Общеэкономические вопросы» - 20 единиц, «0408 Транспорт» – 11 единиц. Следует отметить, что полномочия, относимые к данному разделу, крайне разнообразны. За данной группой с большим отрывом следуют разделы «0300 Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (24 полномочия), «0100 Общегосударственные вопросы» (18) и «0500 Жилищно-коммунальное хозяйство» (16). Полномочия, которые можно отнести к сфере «0600 Охрана окружающей среды», также сравнительно многочисленны (10 единиц). Напротив, полномочия социальной сферы (образование, культура, здравоохранение, социальная политика) в количественном выражении весьма малы.

Из числа полномочий в разделе «0300 Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» к подразделу «0309 Защита населения и территории от последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона» можно отнести 7 единиц, «0302 Органы внутренних дел» – 6 единиц, «0301 Органы прокуратуры» – 5 единиц. Среди всех полномочий можно выделить такие, как обеспечение гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; соблюдение законодательства о торговле и госзакупках (инновационная продукция, закупка у субъектов малого бизнеса), о

деятельности политических партий, миграционного, административного законодательства; обеспечение гарантий равенства политических партий, представленных в законодательном органе субъекта Российской Федерации, при освещении их деятельности региональными телеканалами и радиоканалами; оценка оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания; деятельность аварийно-спасательных служб, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне и пожарной безопасности; предупреждение терроризма и экстремизма и чрезвычайных ситуаций; профилактика правонарушений и социальная адаптация и реабилитации.

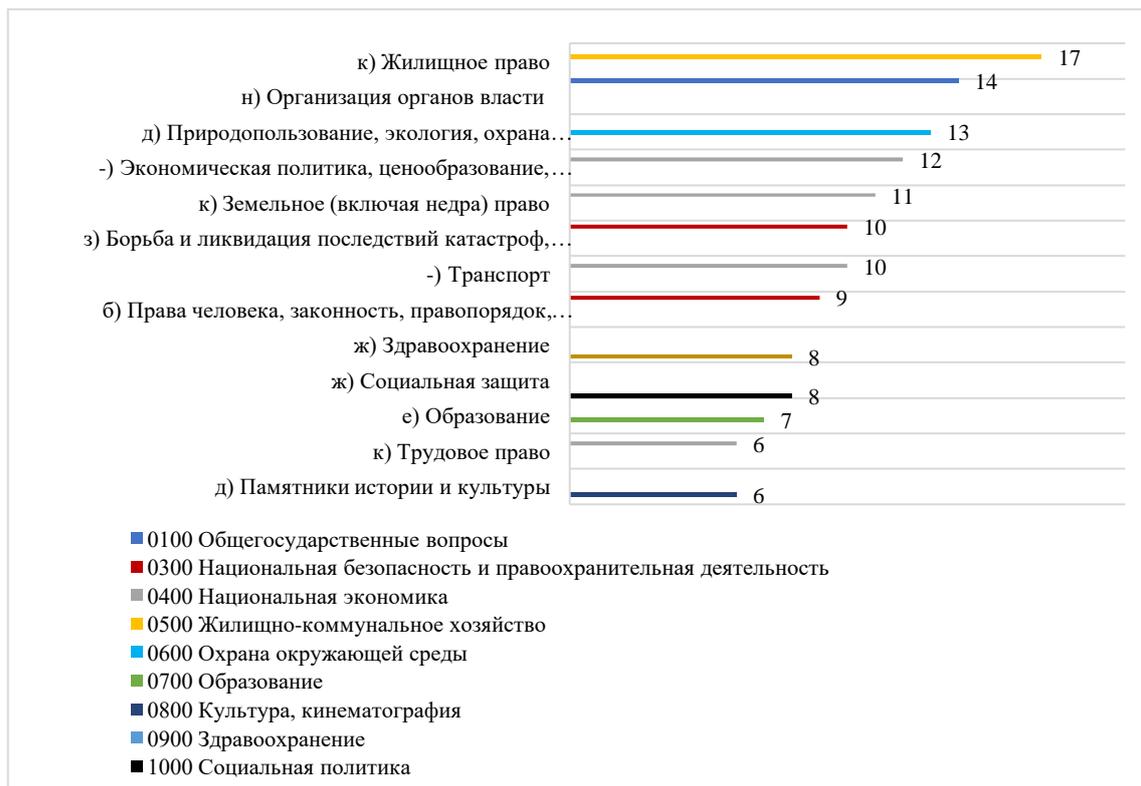
Среди полномочий в разделе «0100 Общегосударственные вопросы» к подразделу «0113 Другие общегосударственные вопросы» можно отнести 10 единиц из 18-ти. Из общего числа полномочий в разделе «0100 Общегосударственные вопросы» можно выделить такие, как обеспечение деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждений, в том числе оплата труда и предоставление служебных жилых помещений; профессиональное образование региональных и муниципальных служащих; создание и упразднение судебных участков и должностей мировых судей; обеспечение деятельности общественной палаты субъекта; установление, изменение и отмена региональных налогов, определение элементов налогообложения; формирование и использование резервных фондов субъекта для финансирования непредвиденных расходов; проведение выборов и референдумов; международное сотрудничество и заключение соглашений о внешнеэкономических связях с субъектами и административно-территориальными образованиями иностранных государств; архивное дело; передача объектов в муниципальную собственность и резервирование земель; организация деятельности многофункциональных центров; правовое регулирование организации местного самоуправления; ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов

Из числа полномочий в разделе «0500 Жилищно-коммунальное хозяйство» к подразделу «0502 Коммунальное хозяйство» можно отнести 10 единиц из 16-ти. Среди всех полномочий данного раздела можно выделить такие, как государственный контроль (надзор) в области долевого строительства и за деятельностью жилищно-строительных кооперативов; учет жилищного фонда субъекта, осуществление регионального государственного жилищного контроля (надзора), признание жилых

помещений жилищного фонда субъекта непригодными для проживания; накопление, сбор, транспортировка, обработка, утилизация, обезвреживание и захоронение твердых коммунальных отходов, регулирование цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, газоснабжения, электроэнергетики и обращения с твердыми коммунальными отходами; организация теплоснабжения, составление топливно-энергетического баланса субъекта; участие в организации водоснабжения и водоотведения на территории субъекта, развитие газификации; лицензирование и контроль предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, обеспечение проведения капитального ремонта.

Классификация по функциональным направлениям расходов представляет собой лишь один из возможных способов анализа состава полномочий субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения с Российской Федерацией. Сам по себе содержательный анализ полномочий затруднен необходимостью субъективной оценки и неоднозначностью толкования конкретной формулировки полномочия. В связи с этим важными становятся альтернативные подходы к их изучению – например, через классификацию по направлениям совместного ведения, прописанным в статье 72 Конституции России.

Классификация по направлениям совместного ведения, разделенным экспертным путем на 32 более частных направления, показывает, что наибольшее число полномочий можно отнести к таким сферам совместного ведения, как жилищное право, организация органов власти, природопользование и экология и комплекс направлений регулирования экономики, включая транспорт (рисунок 2). Эти направления можно привести в соответствие с такими разделами функциональной классификации расходов, как «05 Жилищно-коммунальное хозяйство», «01 Общегосударственные вопросы», «06 Охрана окружающей среды» и «04 Национальная экономика» соответственно. Меньшее число полномочий затрагивает борьбу и ликвидацию последствий катастроф и стихийных бедствий и обеспечение прав человека, законности, правопорядка и безопасности. Таким образом, полученный результат анализа полномочий по направлениям совместного ведения в целом сопоставим с анализом полномочий по функциональной классификации расходов.



Источник – составлено автором.

Рисунок 2 – Экспертное распределение числа пунктов полномочий субъектов Российской Федерации по направлениям совместного ведения в соответствии со статьей 72 Конституции РФ, ед.

В то же время ценность классификации по направлениям совместного ведения в соответствии со статьей 72 Конституции РФ заключается в уточнении найденных сфер с наибольшим числом полномочий – ЖКХ, природопользование и различные административные функции. Число полномочий, отнесенных к сфере экономики по функциональной классификации, могут быть завышены. Так, к направлению совместного ведения «Жилищное право» можно отнести ряд полномочий, которые по функциональной классификации расходов были учтены как относящиеся к подразделу «0401 Общеэкономические вопросы», например, территориальное планирование (пункт 74) и государственный строительный надзор (пункт 77). Кроме этого, идентификация того или иного полномочия с разделом «04 Национальная экономика» теряет информативность в силу высокого разнообразия функций, заложенных в данный раздел. Следует также отметить, что сложно однозначно классифицировать полномочия в сфере коммунального хозяйства, входящие в область

жилищных отношений, и соответствующие полномочия могут рассматриваться и в направлении «Природопользование, экология, охрана окружающей среды».

Заключение

Научная новизна работы заключается в установлении основных тенденций в эволюции содержания и функциональных направлений полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые перечислены в федеральном законодательстве. Впервые проанализированы изменения состава полномочий вследствие принятия нового профильного Федерального закона № 414-ФЗ и утраты силы Федерального закона № 184-ФЗ. Показано, что состав полномочий, определяющих расходные обязательства субъектов Российской Федерации и необходимость осуществления расходов за счет собственных средств, не исчерпывается теми, которые прописаны в явном виде в законодательстве, что, тем не менее, дополнительно подчеркивает актуальность выявления их сущности и направлений эволюции за более чем двадцатилетнюю историю. Так, лучшее понимание действующих норм позволит расширить знания институциональных основ бюджетной системы Российской Федерации и, следовательно, повысить эффективность контроля рисков разбалансированности региональных бюджетных систем.

Сложность классификации и интерпретации содержания полномочий обуславливает отсутствие однозначных выводов и необходимость разных методических подходов к анализу. Классификация полномочий осуществляется по функциональной классификации расходов и, отдельно, направлениям в рамках сфер совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, закрепленных в статье 72 Конституции России.

Наибольшее число полномочий затрагивает широкую и разнообразную сферу вопросов регулирования экономики. При этом более однородными являются полномочия в сферах жилищно-коммунального хозяйства, организации органов власти, природопользования и экологии, борьбы и ликвидации последствий катастроф и стихийных бедствий. Полномочия регионов в социальной сфере – организация дошкольного, общего, среднего профессионального образования и

дополнительного образования, медицинской помощи, уплата страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, социальная поддержка и обслуживание разных категорий граждан и социальная помощь граждан низким уровне дохода, – наиболее объемные в стоимостном измерении, но прописаны кратко.

С точки зрения проблем и перспектив разграничения полномочий для субъектов РФ понятно, что с введением Федерального закона № 414-ФЗ четкости в разграничении полномочий не достигнуто. Федеральный центр проводит политику формализации и закрепления за регионами как можно большего числа полномочий в сферах экономики и экологии, зачастую не самых дорогостоящих. В то же время все крупные социальные полномочия и связанные с этим региональные обязательства, в том числе по уплате страховых взносов за неработающее население, сохранены без изменений.

*Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы, выполненной в рамках государственного задания РАНХиГС 2023 года.

Список источников

- 1 Musgrave R. The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy. McGraw-Hill, 1959.
- 2 Oates W.E. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization // IFIR Working Paper, 2006, No. 2006-05.
- 3 Tiebout C.M. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy, 1956, Vol. 64, No. 5, pp. 416-424.
- 4 Shah A. The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies // The World Bank Policy and Research Series, 1994, № 23.
- 5 Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. 608 с.
- 6 Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. 2018. № 2(42). С. 24–35.

- 7 Лавров А.М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2019. 832 с.
- 8 Климанов В.В., Сафина А.И. Возможности финансовой оценки полномочий субъектов Российской Федерации // Финансы. 2020. № 1. С. 18–24.
- 9 Веприкова Е. Б., Новицкий А. А. Государственные расходы регионов: состояние и проблемы (на примере анализа реестров расходных обязательств дальневосточных субъектов Российской Федерации) // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 6. С. 117–131. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-6-117-131>
- 10 Андриченко Л. В. Разграничение полномочий между органами власти различных территориальных уровней: проблемы централизации и децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 37-58.
- 11 Климанов В.В., Михайлова А.А. Корректировка полномочий регионов России в рамках новых конституционных требований // Финансы. 2023. № 1, с. 16-20.