DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-27-31

О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ И ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВИКТОР ВАСИЛЬЕВИЧ ВОРОНОВ, **кандидат экономических наук, заслуженный экономист Российской Федерации, профессор, директор Международной школы управления «Интенсив»**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: vvoronov@bk.ru

Аннотация: В настоящей статье рассматриваются актуальные проблемы распределения и разграничения полномочий и функций между различными уровнями и органами власти в Российской Федерации. На примере вопросов, которые, согласно Конституции Российской Федерации, относятся к так называемым «вопросам совместного ведения», анализируются процессы и процедуры передачи полномочий с одного уровня власти на другой. При этом обращается внимание на правильное и точное определение властных полномочий и необходимость их своевременной корректировки в соответствии с требованиями времени. В работе также подробно освещен большой комплекс проблем, связанных с административным и ресурсным обеспечением выполнения различных властных полномочий и функций. Особое внимание уделено финансовому обеспечению выполнения функций и полномочий органами власти – как на федеральном, так и местном уровне. Вносится для обсуждения ряд конкретных предложений по формированию федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Так, при составлении этих бюджетов рекомендуется фактически отказаться от принципа «бюджетного федерализма» и «встроить» все бюджеты нижестоящих органов власти в единый (а не «консолидированный») федеральный бюджет. Формулируются предложения по дальнейшему совершенствованию государственного и муниципального управления в стране, в том числе по повышению его эффективности и выработке точных и понятных всем критериев оценки. Все это в полной мере предлагается широко применять на всех уровнях, ветвях власти и для всех ее органов и учреждений.
Ключевые слова: органы государственного и муниципального управления, функции, полномочия и регламентация деятельности органов власти, обеспечение выполнения властных полномочий в Российской Федерации, бюджетный федерализм, планирование, эффективность управления

Статья поступила в редакцию 16 февраля 2019 года.

Воронов В.В. О разграничении полномочий между уровнями и органами власти в Российской Федерации. *Государственная служба*. 2019. № 4. С. 27–31.

ON THE DELINEATION OF POWERS BETWEEN LEVELS AND AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

VIKTOR V. VORONOV, **Cand. Sci. (Economics), Honorary Economist of the Russian Federation, Professor, Director of International School of Management 'Intensiv'**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: vvoronov@bk.ru

Annotation: The article discusses topical issues of allocation and delineation of duties and functions of different governmental bodies and its levels in the Russian Federation. On the example of issues which, according to the Constitution of the Russian Federation, belong to so-called 'issues of joint competence', processes and procedures of transfer of powers from one level of the power on another are analyzed. At the same time, attention is drawn to the correct and accurate definition of authority and the need for their timely adjustment in accordance with the requirements of the time. The work also covers in detail a large range of problems related to administrative and resource support for the implementation of various powers and functions. Particular attention is paid to the financial support of the functions and powers of the authorities – both at the Federal and local levels. A number of specific proposals on the formation of the federal budget, the budgets of the constituent entities of the Russian Federation and local self-government bodies are submitted for discussion. Thus, when drafting these budgets, it is recommended to actually abandon the principle of 'fiscal federalism' and 'embed' all budgets of subordinate-level authorities into a single (rather than 'consolidated') federal budget. Proposals for further improvement of state and municipal administration in the country, including improvement its efficiency and the development of accurate and understandable to all evaluation criteria are formulated. All this is fully proposed to be widely applied at all levels, branches of government and for all its bodies and institutions.
Keywords: state and municipal governmental bodies, functions, powers and regimentation of governmental bodies work, securing of execution of authority in the Russian Federation, budget federalism, planning, management efficiency

The article was received on February 16, 2019.

Voronov V. V. On the delineation of powers between levels and authorities in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 4. P. 27–31. In Russian

Введение

Одной из самых актуальных, злободневных и сложных проблем государственного и муниципального управления в России является справедливое и сбалансированное, с точки зрения финансового обеспечения, разграничение и распределение властных полномочий между всеми уровнями, ветвями и органами власти, а также объектами и субъектами этого управления.

Все эти моменты определены в Конституции Российской Федерации и в многочисленных других законодательных и нормативных актах и документах различного уровня. Но на практике, когда дело касается конкретного применения обозначенных положений, то оказывается, что многое выполняется лишь формально.

О разграничении полномочий между органами власти в Российской Федерации и их содержании

Проанализируем один из конкретных примеров решения проблем, которые, согласно Конституции Российской Федерации и других законодательных и нормативных актов, относятся к так называемым «вопросам совместного ведения» или к тем, которые были полностью или частично переданы с одного уровня власти на другой (зачастую – на более низкий)[1].

Так, с 1 января 2008 года была осуществлена передача полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти большинства субъектов Российской Федерации (Московской области вышеуказанные полномочия были переданы с 1 июля 2012 года). Все это было сделано в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации. Кстати, в него несколькими десятками Федеральных законов внесено уже много изменений и поправок. При этом в тексте Лесного кодекса Российской Федерации определена передача не всех, а только отдельных (строго оговоренных в части 1 статьи 83) полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, что не должно дать возможность трактовать это расширительно или превышать те или иные полномочия.

Практика последующих лет показала, что проблемы с лесными отношениями не уменьшились. Особенно ярко они проявляются в пожароопасные периоды, когда случаются драматические и даже катастрофические события, (например, лесные пожары в Сибири и на Дальнем Востоке, где ежегодно из-за этого уничтожаются десятки тысяч гектаров лесов и тайги и даже часть уникальных, особо охраняемых объектов – национальных парков и заповедников).

Процедура передачи полномочий должна предусматривать многие моменты, в том числе:

– определение объема передаваемых полномочий субъекту Российской Федерации;

– определение объема средств на исполнение передаваемых полномочий;

– подготовку методики расчета объема соответствующей субвенции;

– подготовку и подписание соглашений о передаче полномочий;

– определение регионального органа власти, который реализует передаваемые полномочия;

– доведение соответствующей субвенции до субъекта Российской Федерации;

– принятие необходимых региональных и федеральных нормативных и методических актов по обеспечению реализации передаваемых полномочий;

– контроль над передачей и выполнением переданных полномочий и др.

После принятия Федерального закона Российской Федерации от 13 июля 2015 года № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» в этой сфере появилось больше порядка и определенности. Однако по-прежнему возникают трудности, связанные, в первую очередь, с недостаточным финансовым обеспечением.

Количество полномочий, переданных субъектам Российской Федерации, растет, и для их выполнения они получают субвенции и др. [Васильев, Деханова, Лось, Холоденко, 2014. С. 27–30, 63–72, 74–78]. По имеющейся информации, федеральный бюджет «администрирует» 194 вида межбюджетных трансфертов, в том числе 92 субсидии, 17 субвенций и 84 трансферта иного рода. Все это усложняет и без того непростые взаимоотношения между федеральным и региональными бюджетами. На практике бывает нелегко определить четкие объемы и критерии реализации того или иного полномочия (как федерального, так и прав субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления). Контрольные и правоохранительные органы зачастую требуют отчетов, исходя из «буквы закона» (отдельно по каждому полномочию). Но эта чрезмерная регламентация лишь мешает делу и вызывает непонимание у тех, кто реально стремится к более качественной реализации тех или иных полномочий в сфере государственного или муниципального управления.

Следует отметить, что не может быть идеального распределения таких полномочий. Во-первых, потому, что любая согласованная и законодательно оформленная их дистрибуция – это своего рода договоренность, достигнутая между определенными субъектами управления. Во-вторых, это компромисс между конкретными представителями власти

1 Конституция Российской Федерации, ст. 72. (с последними изменениями: [Конституция Российской Федерации…, 2019. С. 14])

и группами людей, имеющими свои субъективные взгляды, интересы и т.п. В-третьих, такая договоренность достигается при определенном «статус-кво» того или иного объекта или предмета управления, который со временем может измениться.

Таким образом, возникает потребность в периодической проверке правильности этого распределения, его корректировке и приведению в соответствие с новыми требованиями жизни и времени. И для этого должен быть предусмотрен определенный механизм внесения изменений в то или иное распределение полномочий.

Когда такой порядок будет соблюдаться на практике, тогда любое предложение об изменении в этой сфере не будет сразу отклоняться (как ущемляющее интересы той или иной стороны), ему не будет приписываться какая-либо «политическая подоплека» или даже элементы «шовинизма», «национализма». Необходимо обстоятельно обсуждать преобразования с целью достижения нового компромисса – с учетом изменившихся условий.

Административное и ресурсное обеспечение реализации полномочий органами власти

Несомненно, что многие противоречия возникают еще при формулировании и последующем распределении тех или иных функций органов власти. Иногда на ту или иную структуру возлагается такое количество полномочий, что становится очевидным, что их выполнение на должном уровне невозможно. Но и переадресовать эти задачи другому органу власти было бы неверным. Возникает ситуация, когда никто не отвечает за ненадлежащее выполнение тех или иных функций. Вспоминается, как несколько лет назад руководитель одной федеральной надзорной службы, выступая на научно-практической конференции, откровенно сказал, что на его службу возложено такое огромное количество «функций и обязанностей», что выполнить их все не представляется возможным…

Действительно, если произвести количественную оценку, то в среднем в России у федерального министерства – 240 полномочий, у федеральной службы – 109, у федерального агентства – 70. Больше всех (495) – у Министерства экономического развития Российской Федерации, а наименьшее число функций – у Службы внешней разведки Российской Федерации – 25[2]. Сами по себе представленные данные имеют относительную значимость – ведь и полномочия, и функции сильно различаются по объему, содержанию, требуемому обеспечению, «критичности невыполнения» и т.д.

В то же время руководством страны ставится важная задача по обеспечению выполнения властных функций и оказанию государственных и муниципальных услуг на современном уровне везде – независимо от места проживания или работы граждан, то есть в любой точке нашей страны. Поставлен вопрос о разработке для этих целей четких регламентов (стандартов и т.п.). Таким образом, требуется, чтобы по всей территории страны обеспечивался определенный уровень выполнения тех или иных функций органов власти или оказания услуг. Необходимо не только достаточно точно, четко и ясно определить полномочия на государственном или муниципальном уровне, но и обозначить их объемы, затраты средств на реализацию, источники финансирования и др.

Наибольшие трудности возникают с финансовым обеспечением данного процесса. В первую очередь, это касается выполнения властных полномочий в большинстве субъектов Российской Федерации, которые не могут вырваться из-под «долговой нагрузки», а также на муниципальном уровне. Здесь постоянно увеличивается кредиторская задолженность, ощущается нехватка финансовых средств на все возрастающие и по количеству, и по объему (в связи с общим ростом потребностей населения) обязательства органов власти. По-видимому, только путем перевода тех или иных небольших по объему налогов или платежей с одного уровня на другой проблему не решить. Требуется новый метод общего перераспределения всех доходов в стране, а также «встраивание» финансирования всех муниципальных образований в общую систему обеспечения государственного управления. Должна оставаться определенная «автономия» муниципальных образований (при соответствующей корректировке и поправках в российском законодательстве, включая, если будет нужно, и Конституцию страны).

Некоторые принципы формирования бюджетов и оценки эффективности управления

Заслуживает внимательного рассмотрения следующий вопрос: нужно ли буквально следовать двухуровневой модели, рекомендованной в Европейской хартии местного самоуправления? Конечно, уровни управления необходимы, но финансовое обеспечение их существования, их экономика могут и должны быть едиными. Такой же принцип можно распространить и на взаимоотношения между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Следует совместно решать актуальные задачи по обязательствам перед населением, добиваться их лучшего выполнения и скоординированно тратить те финансовые средства, которые были получены в результате сложных взаимодействий с федеральным центром, учитывая его фискальную политику по сбору доходов.

Субъекты Российской Федерации и муниципальные органы несут в настоящее время бóльшую часть нагрузки по обязательствам перед населением[3], а финансовых средств в общем итоге для этого имеют

2 *Бутрин Д. Коммерсант*. № 177/П от 23 сентября 2017 года.

3 *Краснушкина Н. Коммерсант.* № 39 от 9 ноября 2018 года.

недостаточно. Естественно, что у части населения возникают вопросы о необходимости осуществления тех или иных «геополитических», «стратегических» и иных федеральных проектов без соответствующего «всенародного обсуждения». Важно развивать инфраструктуру, и в разрезе регионов нужно объективно оценить, кому, какое количество и на что следует выделять средств, исходя из того, сколько они вносят в Федеральный бюджет Российской Федерации [Цихоцкий, Кокин, 2015. С. 399–401].

Не следует забывать, что наше государство является федеративным по своей структуре, оно основано на принципах федеративных отношений (в отличие от унитарного, которое, как правило, состоит из почти одинаковых административно-территориальных единиц: областей, провинций, губерний и т.п.). Однако, если внимательно посмотреть на существующие в мире другие федеративные государства, то можно заметить, что в каждом из них имеется много специфических особенностей и свое понимание, трактовка принципа федерализма.

Государственное управление в субъектах Российской Федерации и муниципальное управление на местах фактически являются продолжением госуправления на федеральном уровне. Здесь возникает закономерный вопрос: почему их финансовое обеспечение должно осуществляться самостоятельно, на недостаточной финансово-экономической основе? Не следует ли объединить в одно целое эти части, естественно, на определенных и разработанных принципах и критериях? Кстати, такие прецеденты у нас уже есть – вся судебная система страны финансируется централизованно, из Федерального бюджета Российской Федерации.

Возможно, именно таким путем следует постепенно отказываться от принципа «бюджетного федерализма», означающего, по сути, то, что нижестоящие уровни и органы власти должны самостоятельно себя финансово обеспечивать. Зачастую это становится причиной нехватки у них финансовых ресурсов и некачественного исполнения ими законодательно определенных функций и полномочий. Сохраняется «остаточный принцип»: поступления от всех основных налогов и сборов «стекаются» в федеральный бюджет, а нижним уровням власти – субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям – предоставляется право на сбор небольших по объему налогов [Прокофьев, 2014. С. 559–567]. Основная часть этих средств остается на уровне субъектов Российской Федерации, городов и районов, а в местные бюджеты сел, небольших городов и поселков поступает весьма ограниченное количество средств.

Важно отметить также существующую «территориальную несправедливость», когда социально-экономический потенциал различных территорий и их развитие имеют очень большие различия [Прокофьев и др., 2017. С. 108–112]. Разные административно-территориальные образования, расположенные в различных географических, природных, климатических условиях и «зонах», имеют неравные возможности формирования и исполнения своих бюджетов, а также привлечения для своего социально-экономического развития как отечественных, так и иностранных инвестиций (возмездного или безвозмездного вложения капитала на этих территориях).

Для объективного анализа необходимо внимательно изучить показатели (критерии) оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Эти показатели были введены в 2012 году, а в 2017 году – уточнены, Указом Президента Российской Федерации № 548 от 14 ноября 2017 года их количество было увеличено до 24. Для их подсчета, определения и сравнения Министерство экономического развития Российской Федерации разрабатывает и утверждает специальные методики с различными формулами, дополнительными данными, интегрированными показателями и т.д. Каждый из этих подсчетов может претендовать на солидное научное исследование, дальнейшую разработку и требует, несомненно, больших затрат для получения объективных показателей и их проверки. Например, вызывает большие сомнения получение достоверных данных по следующим показателям (22 и 23): «Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации» и «Оценка населением эффективности деятельности органов государственной власти Российской Федерации». Как это можно определить, если для граждан страны в своем большинстве нет очевидной разницы в этих двух показателях? Неясно также, как будут использоваться полученные данные – только для оценки работы тех или иных должностных лиц и принятия мер или при формировании консолидированного федерального бюджета и планов социально-экономического развития страны и территорий [Панина, Плотицина, 2015. С. 295–297; Shevtsova, Eckert, 2000. P. 34–39]? Используя лишь рыночные механизмы и применяя принципы «бюджетного федерализма», нельзя найти быстрое решение проблемы. Это нужно делать централизованно, используя плановые методы управления экономикой страны.

Действительно, в настоящее время возникает необходимость возрождения «отмененных» и неоправданно забытых плановых начал советской экономики (хорошо себя зарекомендовавших государственных планов и т.п.). Нужно максимально пополнять бюджет страны [Белев, Векерле, Гурвич, Золотарева, Могучев, Соколов, Тищенко, Филиппова, 2019. С. 5–20], в том числе за счет хорошей «собираемости» всех налогов, сборов, акцизов, таможенных пошлин и др., поступления максимальных, а не минимальных доходов от организаций и предприятий

с государственной и муниципальной собственностью (как полной, так и «долевой»). Важно обсуждать и принимать ежегодные Программы (планы и т.п.) социально-экономического развития страны и всех ее административно-территориальных образований. Также нужны строгий контроль, надзор, отчетность – тогда у каждого гражданина, проживающего в далеком от столицы населенном пункте, будет появляться желание лучше трудиться на благо своей страны.

Сегодня все условия для этого у нас в стране имеются – «сепаратистских настроений», существовавших в 90-е годы прошлого столетия, практически уже нет. Все можно отрегулировать и при достижении достаточной «прозрачности» федерального бюджета – обосновать и согласовать.

Заключение

Таким образом, в вопросах формирования государственных и муниципальных бюджетов и финансов можно и нужно придерживаться принципа федерализма, но при этом учитывать особенности государства унитарного типа. Финансово-бюджетная сфера в Российской Федерации должна строиться централизованно, а не основываться исключительно на федерализме. Наконец, требуются не просто «косметические» изменения, уточнения сегодняшнего законодательства, но серьезные и основательные поправки, вплоть до конституционных. Иначе описанные противоречия будут и дальше негативным образом сказываться на качестве работы органов власти страны в целом и субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в частности.

Литература

Белев С.Г., Векерле К.В., Гурвич Е.Т., Золотарева А.Б., Могучев Н.С., Соколов И.А., Тищенко Т.В., Филиппова И.Н. Бюджет как инструмент экономического развития. М.: «Дело»; РАНХиГС, 2019.

Васильев В.П., Деханова Н.Г., Лось Н.А., Холоденко Ю.А. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие / под ред. В.П. Васильева. М.: «Дело и Сервис», 2014.

Конституция Российской Федерации с последними изменениями на 2019 год. М.: «Эксмо», 2019.

Панина О.В., Плотицина Л.А. Зарубежная практика оценки результативности деятельности органов исполнительной власти. *Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления.* Сборник научных статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции от 25 ноября 2014 г. / под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. М.: «Юстицинформ», 2015. С. 295–297.

Прокофьев С.Е. Перспективы развития казначейской системы исполнения бюджетов в Российской Федерации. *Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления*. Сборник научных статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции от 23 ноября 2013 г. / под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. М.: «Юстицинформ», 2014. С. 559–567.

Прокофьев С.Е. и др. Государственное и муниципальное управление: в 2 ч. Учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина, Н.Н. Мусиновой. М.: Изд-во «Юрайт», 2017.

Цихоцкий Ф.Н., Кокин Н.А. Основные направления развития межбюджетных отношений в России. *Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления:* Сборник научных статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции от 25 ноября 2014 г. / под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. М.: «Юстицинформ», 2015. С. 399–401.

Shevtsova L.F, Eckert M.H. The problem of executive power in Russia. *Journal of Democracy.* 2000. Vol. 11. № 1. P. 32–39.

References

Belev S. G., Vekerle K. B., Gurvich E. T., Zolotareva A. B., Moguchev N. S., Sokolov I. A., Tishchenko T. V., Filippova I. N. Budget as a tool for economic development. M.: 'Delo'; RANEPA, 2019. 72 p. In Russian

Constitution of the Russian Federation with the latest changes for 2019. M.: 'Eksmo', 2019. 32 p. In Russian

Panina O. V., Plotitsina L. A. Foreign practice of performance evaluation of executive bodies. Actual problems and prospects of development of public administration. Collection of scientific articles based on the materials of the annual international scientific-practical conference on November 25, 2014 / Ed. by Prokofiev S. E. , Panina O. V., Eremin S. G.. M.: 'Yustitsinform', 2015. P. 295–297. In Russian

Prokofiev S. E. Prospects for the development of the treasury system of budget execution in the Russian Federation. Actual problems and prospects of development of public administration. Collection of scientific articles based on the materials of the annual international scientific-practical conference on November 23, 2013 / Ed. by Prokofiev S. E., Panina O. V., Eremin S. G.. M.:–'Yustitsinform', 2014. P. 559–567. In Russian

Prokofiev S. E. and others. State and municipal administration: In 2 parts: Textbook and workshop for academic undergraduate / Ed. by Prokofiev S. E., Panina O. V., Eremin S. G., Musinova N. N.. M.: Publishing house 'Yurait', 2017. 276 p. In Russian

Shevtsova L. F, Eckert M. H. The problem of executive power in Russia. *Journal of Democracy*. 2000. Vol. 11. № 1. P. 32–39. In English

Tsikhotsky F. N., Kokin N. A. The main directions of development of intergovernmental relations in Russia. Actual problems and prospects of development of public administration. Collection of scientific articles based on the materials of the annual international scientific-practical conference on November 25, 2014 / Ed. by Prokofiev S. E. , Panina O. V., Eremin S. G.. M.: 'Yustitsinform', 2015. P. 399–401. In Russian

Vasiliev V. P., Dehanova N. G., Los N. A., Kholodenko Y. A. State and municipal administration. Textbook / Ed. by Vasiliev V. P.; M.: 'Delo i Servis', 2014. 340 p. In Russian