

УДК 342.55  
ББК 67.400.7

DOI 10.22394/1682-2358-2020-5-12-20

**S.E. Channov**, *Doctor of Sciences (Law), Professor, Head of the Service and Labor Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

**DIVISION  
OF POWERS  
FOR JOINT JURISDICTION  
SUBJECTS  
IN THE CONTEXT  
OF THE RUSSIAN  
FEDERATION  
SUBJECTS BUDGETARY  
SECURITY**

The existing division of powers for subjects of joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities from the viewpoint of their impact on economic development of regions is analyzed. The author proves that the existing model gives the Russian regions rather few opportunities to form a profitable part of their budgets, in particular, due to the delineation of powers in the tax sphere, as well as due to the very peculiarities of the domestic tax system.

*Key words and word-combinations:* division of powers, joint jurisdiction, tax system.

**С.Е. Чаннов**, *доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: sergeychannov@yandex.ru)*

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ  
ПОЛНОМОЧИЙ  
ПО ПРЕДМЕТАМ  
СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ  
В КОНТЕКСТЕ БЮДЖЕТНОЙ  
ОБЕСПЕЧЕННОСТИ  
СУБЪЕКТОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ\***

*Аннотация.* Анализируется существующее разграничение полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и входящих в ее состав субъектов с точки зрения воздействия на экономическое развитие регионов. Доказывается, что существующая модель дает российским регионам достаточно мало возможностей для формирования доходной части своих бюджетов, в частности, из-за разграничения полномочий в налоговой сфере, а также по причине особенностей отечественной налоговой системы.

*Ключевые слова и словосочетания:* разграничение полномочий, совместное ведение, налоговая система.

Любое федеративное государство для реализации своей федеративной сущности должно решить задачу распределения

\* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 19-011-00328.

властных полномочий между федеральным центром и территориями, входящими в состав данного государства (субъектами федерации). В теории конституционного права данная проблема получила наименование разграничения предметов ведения. На первом уровне политико-правовой децентрализации распределению подлежат не сами властные полномочия, а сферы общественной жизни, в которых они реализуются. Важнейшее значение предметов ведения обусловлено тем, что «публичные функции государства как бы “переходят”, трансформируются в предметы ведения федерации и ее субъектов. Это сферы их совместной и исключительной деятельности как объекта государственного воздействия» [1, с. 123].

Сложность оптимального разграничения предметов ведения, а также полномочий между федеральным центром и регионами обуславливается тем, что при его проведении необходимо решить, как минимум, две противоречивые задачи: обеспечить самостоятельное развитие субъектов федерации с учетом индивидуальных (экономических, социальных, политических, демографических, культурных и иных) особенностей каждого из них и, с другой стороны, сохранить единство федеративного государства, не допустив при этом чрезмерного неравенства различных входящих в его состав территорий. Данная задача имеет различные измерения, одним из которых является экономическое.

По мнению А.А. Мишина, «развитие общего экономического пространства ставит задачу обеспечения единого правового регулирования экономики. В федерациях эта задача решается в трех направлениях: 1) расширение компетенции центральных органов власти; 2) ограничение законодательства субъектов Федерации; 3) принятие последними единых или унифицированных актов» [2]. Как видно из изложенного, основным способом сохранения единства экономического пространства в федерациях является сосредоточение важнейших полномочий у центральных органов власти (федерального центра) при большем или меньшем ограничении экономических прав субъектов. Однако всегда ли такой подход будет являться максимально эффективным?

Конституция Российской Федерации разграничивает сферы ведения, устанавливая вопросы, относящиеся к исключительному ведению Российской Федерации, к совместному ведению Российской Федерации и субъектов, а также к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Разумеется, указанные сферы ведения включают в себя все области публичного управления, однако в рамках данной статьи основным вопросом рассмотрения является сфера экономики.

В экономической сфере к исключительному ведению Российской Федерации относится следующее:

- федеральная государственная собственность и управление ею;
- установление правовых основ единого рынка: финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы цено-

вой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

— федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

— внешнеэкономические отношения Российской Федерации.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся следующие вопросы:

— разграничение государственной собственности;

— установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

— координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Определенное таким образом разграничение предметов ведения и полномочий видится, на первый взгляд, достаточно логичным и обоснованным. Однако следует учитывать, что предметы совместного ведения — это лишь сферы осуществления публичного управления. Закрепление за определенным уровнем политической власти, в данном случае федерацией и субъектами, каких-либо сфер ведения — это лишь констатация того факта, что в данной сфере ее соответствующие органы могут и должны осуществлять определенные полномочия. Однако, какие конкретно? Ответ на этот вопрос дается путем разграничения уже существующих полномочий по предметам совместного ведения, при этом между уровнями власти не должно быть ни дублирования (когда одно и то же полномочие закрепляется сразу за двумя или более субъектами управления), ни пробельности (когда определенные полномочия остаются нераспределенными). От степени продуманности и практической эффективности распределения полномочий зависят реальные возможности субъектов федерации по осуществлению самостоятельной и эффективной экономической политики.

В настоящее время федеративные государства используют разные подходы к разграничению полномочий; выбор конкретной модели для каждого государства базируется как на политических, исторических, культурных и иных, так и на исключительно экономических предпосылках. Анализ, проведенный, в частности, С.С. Собяниным, позволяет выделить здесь три принципиальных подхода:

1) за федеральным центром закрепляются все полномочия по правовому регулированию (законотворчество), в то время как сфера исполнительно-распорядительной деятельности разграничивается между органами государственной власти федерации и входящих в нее субъектов;

2) производится разграничение полномочий по каждому из предметов совместного ведения федерации и субъектов — как регулятивных, так и исполнительно-распорядительных;

3) за федеральным центром остаются лишь полномочия по самому общему правовому регулированию в различных сферах общественной жизни (принятие основ законодательства), при этом субъекты имеют возможность уточнять и дополнять их на своем уровне, а также полномочия по контролю за нормотворчеством субъектов; вся же исполнительно-распорядительная деятельность (государственное управление в узком смысле этого слова) относится к исключительной компетенции региональных органов государственной власти [3].

Несложно заметить, что указанные подходы приведены в порядке снижения влияния федеральных властей и увеличения возможностей субъектов федерации. Условно их можно охарактеризовать, соответственно, как «централизованная модель разграничения полномочий», «смешанная модель разграничения полномочий», «децентрализованная модель разграничения полномочий».

Какая же из них характерна для нашей страны? Следует отметить, что, формируя компетенцию по предметам совместного ведения, федеральный законодатель не стал выделять круг федеральных полномочий, а пошел по пути выделения перечня вопросов, относящихся к полномочиям органов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения за счет средств собственных бюджетов [4]. В настоящее время в общем виде они перечислены в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — ФЗ-184).

При этом, имея в виду именно экономическую составляющую разграничения, следует понимать, что на финансовые возможности регионов оказывают влияние два вида полномочий, связанных либо с их увеличением, либо, наоборот, уменьшением: 1) финансов субъекта Российской Федерации и объектов региональной собственности; 2) финансовых обязательств; 3) и того, и другого. При этом первые и третьи влияют на экономическую составляющую напрямую, вторые — все же косвенно.

Если обратиться к полномочиям, напрямую влияющим на экономическую базу регионов, можно увидеть, что их перечень не так уж велик. К таковым, в частности, относятся полномочия:

- по формированию и использованию резервных фондов субъекта Российской Федерации для финансирования непредвиденных расходов;
- передаче объектов собственности субъекта Российской Федерации в муниципальную собственность;
- уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения;
- заключению внешнеэкономических соглашений субъекта Российской Федерации;

— установлению, изменению и отмене региональных налогов и сборов, а также установлению налоговых ставок по федеральным налогам в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

— привлечению субъектом Российской Федерации заемных средств, а также обслуживанию и погашению внутренних и внешних долгов субъекта Российской Федерации;

— выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом;

— установлению подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Как видно, многие из указанных полномочий носят исключительно (либо преимущественно) расходный характер. Что касается определения компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области доходов, то, по мнению специалистов, до настоящего времени в российском законодательстве отсутствует четкое определение полномочий публично-правовых образований в сфере формирования доходов бюджетов [5, с. 5]. Правда, в Бюджетном кодексе РФ содержится ст. 59, устанавливающая полномочия субъектов РФ по формированию доходов собственных бюджетов. Однако анализ ее содержания показывает, что они сводятся лишь к сфере налогов и сборов и при этом включают отсылочные к законодательству о налогах и сборах нормы [6].

Разумеется, субъекты Российской Федерации наделены определенными возможностями по регулированию собственных налогов и сборов. Однако реально эти возможности не велики.

К примеру, региональные органы государственной власти определяют ставки региональных налогов, но делать это они могут только в рамках, установленных федеральным законодательством. Помимо этого, они наделены правом нормативного закрепления особенностей определения налоговой базы, установления налоговых льготы, оснований и порядка их применения, а также установления порядка и сроков уплаты региональных налогов. Все остальные элементы налогообложения по региональным налогам определяются федеральным законодателем [7, с. 355]. Как отмечают в связи с этим специалисты, «одним из феноменов российской федеративности является то, что у регионов практически нет полномочий по мобилизации доходов в региональный бюджет» [8, с. 60].

Между тем налоговые источники традиционно составляют важнейшую часть доходов государственного бюджета в большинстве стран мира. При этом в государствах с федеративным устройством, как правило, значительная их часть закрепляется на уровне субъектов федерации на

долгосрочной основе, что позволяет им не просто проводить самостоятельную экономическую политику, но и планировать ее на долгосрочный период. В Российской Федерации ситуация от этого далека. По мнению М.Ю. Березина, передача конкретных налогов на региональный уровень бюджетной системы исторически связана с пониженной доходностью этих налогов по сравнению с налогами с оборота и налогами на доход, поступающими в федеральный бюджет [9]. Следовательно, федеральный центр закреплял за регионами, а также муниципальными образованиями налоги, руководствуясь не эффективностью их сбора и администрирования, а исключительно желанием оставить наиболее доходные источники за собой. Как результат, большинство ученых отмечают, что объем поступлений в бюджет регионов от налогов не слишком значителен [10, с. 107]. Разумеется, для разных субъектов Российской Федерации он неодинаков и колеблется от 29,08% от общих доходов бюджета в среднем для субъектов, входящих в Центральный федеральный округ, до 2,27% для субъектов, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ [11]. Как видно из приведенных цифр, даже в наиболее «благополучных» в этом смысле федеральных округах доля от налоговых доходов не превышает и трети, в некоторых же она и вовсе составляет незначительную величину.

Фактически существующая в Российской Федерации система распределения налогов и сборов между Федерацией и субъектами приводит к тому, что многие из них не имеют сколь-нибудь значительной собственной налоговой базы.

Таким образом, заметная часть доходов бюджетов регионов наполняется в настоящее время за счет федеральных налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации полностью или частично. Само по себе это было бы не так критично, если бы субъекты Российской Федерации обладали какими-либо возможностями влиять на принятие федеральными властями решений, касающихся установления федеральных налогов, определения их ставок, льгот по ним и т.д. Однако данные вопросы в соответствии с существующей концепцией распределения полномочий отнесены к исключительному ведению Российской Федерации (п. «з» ст. 71 Конституции РФ), соответственно, «все изменения законодательства по федеральным налогам принимаются без участия регионов», что нередко создает у последних серьезные проблемы [12]. В определенной степени они могли бы быть нивелированы, если бы в Российской Федерации имелись действенные механизмы влияния регионов на федеральный законодательный процесс, к примеру, за счет усиления в нем роли Совета Федерации [13, с. 27–29], однако в настоящее время они выглядят явно недостаточными.

У субъектов Российской Федерации есть лишь отдельные, «точечные» полномочия по установлению налоговых ставок по федеральным налогам,

что закреплено п. 33 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184. Они, в частности, наделены правом понижать в определенных Налоговым кодексом РФ случаях ставки налога на прибыль в части, подлежащей зачислению в их бюджеты (глава 25 НК РФ), а также устанавливать пониженные ставки в рамках специальных налоговых режимов (раздел VIII.1 НК РФ). Безусловно, указанные полномочия позволяют некоторым образом воздействовать на экономику региона, в частности, стимулировать активность предпринимателей. Однако, поскольку речь здесь идет только о возможности понижения ставок, на практике далеко не всегда подобные решения могут привести к увеличению доходной части региональных бюджетов, поэтому органы государственной власти субъектов Российской Федерации не слишком стремятся ими пользоваться.

По оценкам специалистов, дополнительное перераспределение определенной части федеральных налогов в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации может и не дать необходимого для развития экономики регионов результата по той простой причине, что в настоящее время за ними закреплены связанные с землей и имуществом налоги, которым присуща иммобильность и равномерное размещение. В свою очередь, в федеральный бюджет идут поступления от наиболее крупных, циклически неустойчивых объектов, отличающихся подвижностью и неравномерным распределением на территории страны [14, с. 30]. Соответственно, увеличение числа региональных налогов путем закрепления за ними налогов, не связанных с недвижимым имуществом, в силу мобильности налоговой базы может способствовать увеличению доходной части региональных бюджетов, однако одновременно, скорее всего, приведет к дальнейшему увеличению разницы между субъектами РФ в налоговых поступлениях на душу населения, которая и сегодня составляет почти 116 раз [15]. Между тем существующее экономическое неравенство российских регионов и так уже является одним из основных факторов, сдерживающих развитие Российской Федерации [16, с. 7; 17, с. 39].

Следует отметить, что проблема экономического неравенства регионов характерна не только для Российской Федерации, но и для многих других федераций (хотя мало где она достигает таких масштабов, как в России). По замечанию А.А. Мишина, неравномерность экономического развития обуславливает различия экономического потенциала и диспропорции отраслевой и функциональной структуры экономики отдельных субъектов Федерации. В свою очередь, финансовая помощь во всех федеративных государствах, оказываемая за счет централизованных финансовых средств, позволяет поддержать наиболее слабые или бедные штаты, провинции или земли, скорректировать их экономическое развитие. Наиболее конкретно данные вопросы регламентированы в Основном законе ФРГ: «Потребности Федерации и земель в покрытии

расходов должны регулироваться таким образом, чтобы достичь их экономического выравнивания, избежать чрезмерной нагрузки на налогоплательщиков и обеспечить равный уровень жизни на всей территории Федерации» [2].

Как уже упоминалось, в Конституции РФ напрямую не закреплена обязанность государства создавать условия, позволяющие обеспечить равномерное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, однако из содержания ч. 2 ст. 19 Конституции РФ можно констатировать косвенное закрепление данной обязанности на конституционном уровне [17, с. 30]. При этом не только на конституционном, но и на законодательном уровне отсутствуют нормы, гарантирующие экономическое выравнивание регионов, подобные приведенной ранее из Конституции ФРГ. Представляется, что их закрепление способствовало бы решению ряда проблем в этой сфере.

Учитывая сложившиеся в мировой практике модели бюджетно-налогового устройства (конкурентную, кооперативную и децентрализованную), оптимальной для Российской Федерации представляется децентрализованная модель, особенностью которой является существенная финансовая самостоятельность публичных образований, входящих в ее состав как субъектов Федерации, так и муниципальных образований. Такая модель бюджетной системы позволит создать условия для развития финансового потенциала регионов, повысить эффективность деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, создать систему контроля за качеством и результативностью исполнения государственных региональных программ.

В то же время следует понимать, что, хотя доля трансфертов из федерального бюджета в бюджетах регионов должна быть сокращена (за счет возрастания доли собственных доходов, закрепленных на постоянной основе), полный отказ от использования такого рода модели перераспределения недопустим. Обусловлено это уже упоминавшимся объективно существующим неравенством в экономическом потенциале регионов, зависящим от их размеров, промышленной базы, полезных ископаемых на их территории, иных ресурсов и т.д. Именно поэтому аккумуляция в федеральном бюджете доходов от определенных, неравномерно распределенных по территории страны источников вполне обоснована. Однако и распределение межбюджетных трансфертов должно носить в меньшей степени субъективный характер, следовательно, обуславливаться определенными показателями, характеризующими экономическое развитие каждого региона. Добиться этого можно, в частности, путем фиксации в бюджетном законодательстве минимальных государственных социальных стандартов, предоставление услуг по нормативам которых должно быть гарантировано всем гражданам Рос-



сии, независимо от места их проживания на ее территории. Это позволит создать механизм реализации конституционных норм, связанных с обязанностью федерального центра обеспечивать экономическое выравнивание регионов.

#### Библиографический список

1. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М., 2001.
2. *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 17-е изд., испр. и доп. М., 2013.
3. *Собянин С.С.* Проблемы и направления совершенствования разграничения полномочий в сфере совместного ведения // Право и политика. 2006. № 11.
4. *Чертков А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). М., 2006.
5. *Пауль А.Г.* Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2014.
6. *Васильева Н.В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2017.
7. *Леготина И.А.* Разграничение налоговых полномочий субъектов налоговой политики Российской Федерации // Молодой ученый. 2020. № 22 (312).
8. *Дьякова Е.Б., Сушкова И.А.* Налоговая система Российской Федерации в условиях реализации бюджетного федерализма // Финансы и кредит. 2011. № 7.
9. *Березин М.Ю.* Особенности межбюджетного распределения доходов от региональных и местных налогов // Законодательство и экономика. 2005. № 12.
10. *Бабаскина Т.И.* Формирование доходной части бюджетов в рамках налоговых полномочий органов власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Научный альманах Центрального Черноземья. 2012. № 3.
11. *Карбанова Э.Р.* Роль региональных налогов в формировании доходов бюджетов субъектов Российской Федерации (на примере Республики Мордовия) // Вектор экономики. 2017. № 9.
12. *Осипов М.А.* Об увеличении доходов регионального бюджета за счет налоговых поступлений // Налоги (журнал). 2007. № 5.
13. *Липатов Э.Г., Чаннов С.Е.* Правовые механизмы повышения эффективности разграничения предметов ведения и полномочий федерального центра и регионов в Российской Федерации // Вестник Российской правовой академии. 2019. № 3.
14. *Николаев В.А.* Теория и практика распределения налоговых полномочий в Российской Федерации // Финансы. 2011. № 11.
15. Региональное финансовое право / отв. ред. И.Б. Лагутин. М., 2017.
16. *Молчанова М.Ю., Петрова Е.В.* Бюджетно-налоговое регулирование территориального развития. Пермь, 2013.
17. *Чаннов С.Е.* Экономическое неравенство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в контексте обеспечения конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2019. № 10.