

УДК 342
ББК 67.400

DOI 10.22394/1682-2358-2020-5-21-28

E.G. Lipatov, Doctor of Sciences (Law), Professor Head of the Administrative and Criminal Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**METHODS
OF DELIMITATION
OF LAW-MAKING
COMPETENCE
IN THE SPHERE
OF JOINT
JURISDICTION
AS FACTORS
OF REGIONAL ECONOMIC
DEVELOPMENT**

The existing means of delimitation of law-making powers in the sphere of joint jurisdiction serving as an institute of economic development of the region are considered. It is proved that competence of regional authorities in social and economic sphere is almost fully formed by the federal center through adoption of federal laws on subjects of joint jurisdiction.

Key words and word-combinations: subjects of the Russian Federation, competence, subjects of joint jurisdiction, powers.

Э.Г. Липатов, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и уголовного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: eduard.lipatov2010@yandex.ru)

**СПОСОБЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ
ПРАВOTВOPЧЕСКОЙ
КОМПЕТЕНЦИИ В СФЕРЕ
СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ
КАК ФАКТОРЫ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ***

Аннотация. Рассматриваются существующие средства разграничения правотворческих полномочий в сфере совместного ведения, выступающие институтом экономического развития региона. Доказывается, что компетенция региональных органов власти в социально-экономической сфере практически полностью формируется федеральным центром, посредством принятия федеральных законов по предметам совместного ведения.

Ключевые слова и словосочетания: субъекты Российской Федерации, компетенция, предметы совместного ведения, полномочия.

Экономика регионов России складывается в процессе реализации двух направлений государственного воздействия на экономическое развитие. Первым на-

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

правлением выступает экономическая политика государства. Под ней понимается функционирование государственных институтов, регламентирующих отношения между государством и субъектами рынка (физическими и юридическими лицами). В свою очередь, совокупность этих институтов характеризуется таким понятием, как экономический порядок.

Экономический порядок является совокупностью реализованных на практике хозяйственных форм, в которых протекает повседневный конкретный хозяйственный процесс [1]. Для большинства современных государств экономический порядок строится в рамках так называемой «рыночной модели» и характеризуется такими чертами, как признание и защита частной собственности; стимулирование предпринимательской деятельности; саморегулирование и свободное ценообразование и т.п.

Вторым направлением государственного руководства экономикой регионов выступает деятельность власти, которую целесообразно охарактеризовать как экономическое поведение центра. Это направление получило освещение в последние годы в юридической науке [2, с. 44]. Экономическое поведение власти включает в себя институты, регламентирующие отношения между различными уровнями публичной власти по поводу формирования материального положения территорий, образующих государство. Сущностью экономического поведения государства выступает не столько экономический рост и богатство общества, сколько укрепление политического влияния самого государства.

Нельзя в полной мере отрицать социальную значимость второго направления государственного экономического воздействия. В условиях социально-экономических кризисов или угрозы распада государства такой тип государственного руководства представляется оправданным, разумеется, если он осуществляется в «умеренной» форме и в определенный промежуток времени. Консервация этого вида экономического управления создает соблазн не проводить сложные реформы, а получать ресурсы посредством межрегионального распределения общественного богатства.

Очевидно, что определяющим фактором развития экономики регионов Российской Федерации выступает экономическое поведение федерального центра, то есть властная деятельность, направленная на формирование материального положения субъектов Федерации. Именно эта деятельность стимулирует или тормозит развитие потенциала рыночных институтов, образующих понятие экономического порядка, так как влияет на формирование инвестиционной привлекательности региона, повышение доходов и потребления его жителей. В конечном итоге экономическое поведение влияет на платежеспособный спрос в регионе как фактор развития экономики. Прямое государственное воздействие на экономику осуществляется именно через механизм экономического поведения центра. Если экономическая политика создает стимулы и мотивы

вы для производства и потребления, то экономическое поведение непосредственно формирует через механизм перераспределения необходимые материальные ресурсы.

Следует отметить, что экономическое поведение центра устанавливает пределы самостоятельной экономической политики органов власти субъектов Федерации. Экономическая политика регионов России в основном производна от государственного воздействия центра на материальное положение субъектов Российской Федерации.

Конституционную основу такого положения составляет существующий порядок формирования компетенции региональных органов власти, обусловленный средствами разграничения полномочий в сфере правового регулирования между Российской Федерацией и ее субъектами. Статья 73 Конституции РФ постулирует остаточный принцип установления компетенции региональных органов: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают все полнотой государственной власти».

Такая концепция власти субъектов Федерации фактически ставит объем региональных полномочий в зависимость от позиции федерального центра, которая выражается в принятии федеральных законов по предметам совместного ведения. Конституция РФ устанавливает два способа разграничения полномочий по правовому регулированию между федеральными и региональными властями: административном и договорном [3, с. 37]. Административный способ предусмотрен ч. 2 ст. 76 Конституции РФ: «По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации».

Возможность договорного способа предусмотрена в ч. 3 ст. 11 Конституции РФ: «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Вследствие того, что практика договорной формы разграничения полномочий в последние годы утратила свою популярность, административный способ разграничения полномочий стал единственной формой установления полномочий региональных органов по предметам совместного ведения.

Следует отметить, что расширительное толкование положений ст. 72 Конституции РФ сделало практически невозможным установление собственных предметов ведения субъектов Федерации. Почти все полномочия региональных органов власти представляют собой полномочия по предме-

там совместного ведения и устанавливаются федеральным центром. Такой порядок формирования региональной компетенции ограничивает экономические возможности субъектов Федерации исполнением обязательств, которые возложены центром.

Специфика регионального развития Российской Федерации обусловлена социально-экономическим неравенством субъектов Федерации. Это связано с практическим отсутствием конкурентных преимуществ у регионов. Исключения составляют те субъекты, где имеется добыча углеводородного сырья и наблюдается высокий агломерационный эффект. В первую очередь это Москва. Бизнес выбирает для инвестирования именно такие регионы. Бюджетное инвестирование не представляется достаточным, так как составляет не более 15–20% в общем объеме инвестиций.

В этих условиях федеральный центр вынужден проводить широкую политику социального выравнивания в регионах, так как социальное неравенство чревато ростом протестных настроений и политической нестабильностью. Игнорировать это явление невозможно. Средством осуществления такого выравнивания и выступают федеральные законы, принятые по предметам совместного ведения, которые содержат положения, обязательные для исполнения региональными органами власти.

Политика социального выравнивания, связанная в первую очередь с указами Президента РФ 2012 г., привела к росту расходных обязательств региональных бюджетов. В среднем по регионам социальные расходы составляют 60–61% всех расходов, а у многих — под 70 и за 70% [4].

Интенсивная политика социального выравнивания федерального центра позитивно влияет на социальный мир в обществе, отчасти увеличивает потребление и доходы населения. Однако она не способна решать проблемы инвестиционной привлекательности регионов и обеспечивать их интенсивное развитие. Скорее наблюдается обратный эффект — перегрузка региональных бюджетов социальными обязательствами не позволяет направить средства на инвестиционный «прорыв» и обеспечить устойчивый экономический рост. Инвестиционная составляющая бюджетов там, где заложены средства на развитие экономики, в последние годы в основном только сокращается. Заместитель председателя Совета Федерации, член Комитета по бюджету и финансовым рынкам Е. Бушмин считает, что в ближайшие годы ее стоит рассматривать только как «остаток от выполнения всех социальных обязательств». «Не думаю, что кто-то будет ставить инвестиции вперед выполнения социальных обязательств», — заметил он в интервью ТАСС. По его мнению, доля инвестиций, вероятно, будет увеличиваться в тех регионах, доходы в которых растут выше инфляции, однако социальные обязательства останутся на первом месте. Ведущий научный сотрудник Института «Центр развития» НИУ ВШЭ А. Чернявский отметил, что основной массе регионов России сложно увеличить бюджетные расходы на инвестиции, в том числе из-за необходимости выполнять

«майские указы». «Регионы, за исключением, например, Москвы, принимают бюджеты в условиях ограниченных финансовых ресурсов», — подчеркнул А. Чернявский [5]. Время подтвердило его прогнозы.

Если политика социального выравнивания со стороны федерального центра характеризуется равным отношением к субъектам Федерации, то определенная конкретная деятельность по экономическому выравниванию носит непрозрачный и усмотрительный характер. Отсутствуют ясные критерии выбора регионов в целях экономической поддержки. Так, существуют три группы субъектов Федерации, обладающие приоритетом в получении межбюджетных трансфертов, направленных на экономическое развитие: регионы Дальнего Востока, Северного Кавказа; Республика Крым и город федерального значения Севастополь. При этом уже длительное время идут споры об эффективности отдачи от межбюджетных трансфертов, выделяемых регионам Северного Кавказа [6].

Существует несколько правовых форм государственной экономической поддержки регионов центром.

Во-первых, *предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации*. Следует отметить, что при осуществлении экономической поддержки субъектов Федерации достаточно часто предоставляемые субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации напоминают преференции. При этом они не получают должной оценки органов антимонопольного контроля.

Институт преференций установлен в законодательстве для снижения ограничивающего влияния распределительной политики государства на конкуренцию в обществе. Федеральный закон «О защите конкуренции» предусматривает данный институт. Государственные или муниципальные преференции — предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий.

Государственные или муниципальные преференции могут быть предоставлены на основании правовых актов федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органа или организации исключительно в определенных целях: обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; 2) развития образования и науки; 3) проведения научных исследований; 4) защиты окружающей

среды; 5) сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации; 6) развития культуры, искусства и сохранения культурных ценностей; 7) развития физической культуры и спорта; 8) обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства; 9) производства сельскохозяйственной продукции; 10) социального обеспечения населения; 11) охраны труда; 12) охраны здоровья граждан; 13) поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства; 14) поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»; 15) определяемых другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо учитывать, что такой значительный и неопределенный перечень нормативных оснований для предоставления преференций создает реальную угрозу для ограничения конкуренции и свободы власти в выборе субъекта экономической поддержки. Поэтому конкурентное законодательство содержит требование о том, что государственная или муниципальная преференция в указанных целях предоставляется с предварительного согласия антимонопольного органа в письменной форме. Государство берет на себя контроль за обеспечением процесса предоставления преференций требованиям соблюдения конкуренции.

Однако реальная судебная практика показывает, что осуществить действенный антимонопольный контроль за предоставлением преференций часто не представляется возможным. Органы власти, используя схожий характер таких категорий, как преференции и субсидии, нередко распределяют преференции под видом субсидий и таким образом избегают необходимости получать согласие антимонопольных органов. Попытка органов надзора в судебном порядке добиться пересмотра указанных решений власти часто не встречает поддержки [7, с. 95].

Во-вторых, *передача собственности*. Важным фактором, оказывающим влияние на развитие экономики региона, выступает возможность передачи объектов собственности субъектов Федерации, требующих значительных затрат на содержание и ремонт, в федеральную собственность. Например, к таким затратным объектам региональной собственности можно отнести автомобильные дороги. Они требуют постоянных вложений для их поддержания в надлежащем состоянии. Передача региональных автомобильных дорог в федеральную собственность позволяет значительно сократить расходы бюджета и использовать эти средства на развитие субъекта Федерации. Кроме того, новый федеральный статус автомобильных дорог ведет к увеличению федеральных средств, направленных на их содержание, что увеличивает приток государственных инвестиций на региональный рынок

и повышает доходы и платежеспособный спрос населения данной территории. Это мотивирует власти субъектов Российской Федерации на политику передачи дорог субъектов Федерации в федеральную собственность. Однако у федеральных властей не существует обязанности по включению в федеральные перечни объектов собственности региональных дорог, и они не всегда в этом заинтересованы, вследствие чего решение данного вопроса зависит от усмотрения федеральных властей и субъективной оценки целесообразности такого решения.

Статья 6 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливает общее условие передачи в федеральную собственность автомобильных дорог. В ней закрепляется, что автомобильные дороги, которые включаются в перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения или перечень автомобильных дорог необщего пользования федерального значения, утверждаемые соответственно Правительством Российской Федерации, уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, являются федеральной собственностью (передаются в федеральную собственность в порядке, установленном федеральными законами и Правительством Российской Федерации). На основании данного положения в каждом конкретном случае постановлением Правительства РФ вносится изменение в постановление Правительства РФ от 17 ноября 2010 г. № 928 «О перечне автомобильных дорог общего пользования федерального значения». Так, постановлением Правительства РФ от 16 августа 2016 г. № 799 была включена в перечень дорог общего пользования федерального значения автомобильная дорога Р-228 «Сызрань — Саратов — Волгоград» — Пристанное — Ершов — Озинки — граница с Республикой Казахстан.

Такого рода решения центра оказывают принципиальное воздействие на региональную экономику. Это обеспечивает новый приток федеральных средств в регион. В Саратовской области, по словам специалистов, необходимо капитально отремонтировать 280 км дороги, что обходится областному бюджету в 240 млн рублей в год [8]. Ее перевод в статус федеральной позволит перераспределить ранее выделяемые регионом средства на внутрипоселковые дороги и другие объекты инфраструктуры. Однако такой способ воздействия на экономическое положение региона носит исключительно административный характер.

В-третьих, *бюджетный кредит*. Бюджетный кодекс Российской Федерации допускает существование бюджетных кредитов, которые могут быть предоставлены субъектам Российской Федерации. Бюджетный кредит имеет ставку 0,2% годовых и выступает эффективным инструментом экономической поддержки регионов. Но воспользоваться этим инструментом достаточно трудно, так как процедура получения бюджетных кредитов регионами закрыта и не ясны критерии предоставления. Лидера-

ми по получению бюджетных кредитов выступают Мордовия и Чукотка. В последние годы закредитованность Республики Мордовия превышала ее собственные доходы в 1,8 раза. Учитывая, что долг Республики в основном состоял из дешевых бюджетных кредитов, обслуживание его не представляло труда для региона. Долг Чукотки также почти весь состоял из бюджетных кредитов. Такой вид кредитования позволяет решать проблемы экономического развития и выгоден для субъекта Федерации. Однако до конца не известны ни мотивы, ни основания предоставления бюджетных кредитов в таком объеме данным субъектам Федерации.

Эффективное развитие региональной экономики требует решения ряда ключевых задач: максимального использования реальных конкурентных преимуществ (их необходимо определить); эффективных расходов на поддержку экономики для усиления конкурентных преимуществ и снижения барьеров развития; адекватной бюджетной политики (баланса доходов и расходов, сокращения долга); реформирования социальной сферы и грамотной оптимизации расходов на «социалку» [4]. Эти результаты не могут быть достигнуты до тех пор, пока экономические полномочия регионов формируются в одностороннем порядке федеральным центром, пока используется только федеральный закон как средство разграничения полномочий в сфере правотворчества по предметам совместного ведения, это делает невозможным полноценное участие регионов в формировании повестки дня вопросов совместного ведения, а именно к этой сфере и относятся вопросы регионального экономического развития.

Библиографический список

1. *Ойкен В.* Основные принципы экономической политики. М., 1995.
2. *Липатов Э.Г., Чаннов С.Е.* Конституционная форма выбора экономической политики и экономического поведения федеральным центром в современной России: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9.
3. *Манохин В.М.* Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002.
4. *Зуборевич Н.В.* Как выживают российские регионы в кризис // Новая газета. 2016. 18 нояб.
5. Регионы увеличивают социальные расходы и ищут новые источники для инвестиций. URL: tass.ru 11/12/2017
6. Счетная палата нашла массовые нарушения в тратах на Северный Кавказ. URL: LENTA.RU 22.06.2020
7. *Липатов Э.Г.* Разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации как конституционная форма ограничения конкуренции федеральным центром: преференции под видом субсидий // Актуальные проблемы юридической науки и практики в сфере защиты конкуренции: сборник научных трудов по материалам VIII Международной научно-практической конференции, посвященной 5-летию кафедры конкурентного права. Саратов, 2019.
8. Капитальный ремонт необходим на 280 км дороги «Саратов – Озинки» // Регион 64. URL: <https://sarnovosti.ru/news/kapitalnyy-remont-neobkhodim-na-280-km-dorogi-saratov-ozinki/>