

ПЕРЕДАЧА ПОЛНОМОЧИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СУБЪЕКТАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ИСПОЛНЕНИЕМ:
ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

А. С. Туманов

*Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 27 мая 2022 г.

Аннотация: *статья посвящена взаимосвязи правовых механизмов и экономических оснований институтов передачи органам государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации и контроля за их осуществлением. Обосновывается тезис об экономических причинах инициирования передачи полномочий и обеспечении экономического благосостояния и оздоровления экономики субъектов РФ посредством контроля за осуществлением переданных полномочий.*

Ключевые слова: *передача полномочий, контроль за осуществлением переданных полномочий, контроль за эффективностью и качеством осуществления переданных полномочий, экономический анализ институтов передачи полномочий и контроля за их исполнением.*

Abstract: *this article is devoted to the relationship of legal mechanisms and economic grounds for the institutions of transferring powers to state authorities of the constituent entities of the Russian Federation of the powers of the Russian Federation and control over their implementation. The author substantiates the thesis about the economic reasons for initiating the transfer of powers and ensuring the economic well-being and recovery of the economies of the constituent entities of the Russian Federation through control over the implementation of the delegated powers.*

Key words: *transfer of powers, control over the exercise of delegated powers, control over the efficiency and quality of the exercise of delegated powers, economic analysis of institutions for the transfer of powers and control over their execution.*

Институты передачи органам государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации и контроля за их исполнением охватывают широкий круг общественных отношений и имеют свои специфические правовые механизмы их регулирования. Передача полномочий и соответствующий контроль за их исполнением привели к формированию такой практики администрирования этих процессов, которая предполагает применение в государственном управлении не только правовых, но и экономических форм и методов воздействия на соответствующие общественные отношения.

Традиционно целями контроля считают информационную, предупредительно-пресекательную, восстановительно-корректирующую¹, а также выделяют непосредственные (соблюдение принципа законности) и конечные (повышение эффективности государственного управления) цели² и др. Особенности целей контроля за осуществлением переданных полномочий обусловлены общей направленностью института передачи полномочий на выравнивание экономического благосостояния субъектов государства с учетом региональной специфики и оздоровления их экономических систем, что подтверждается практикой правового регулирования института контроля за эффективностью и качеством осуществления переданных полномочий.

Так, типовые методики расчета эффективности и качества осуществления переданных полномочий во всех случаях оперируют следующими экономическими показателями: ВВП³, количество выявленных очагов заразных болезней животных⁴, градостроительная сфера⁵, доступность и качество медицинской помощи⁶ и т. д. Следовательно, такой контроль оценивает воздействие, оказанное осуществлением органами государ-

¹ См.: *Зубарев С. М.* Система контроля в сфере государственного управления. М., 2022. С. 38–39.

² См.: *Нистратов С. Г., Редько А. А.* Контроль и надзор как гарантии законности : теоретико-правовой аспект. М., 2022. С. 82.

³ Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации по федеральному государственному контролю за соблюдением правил технической эксплуатации внеуличного транспорта и правил пользования внеуличным транспортом : приказ Минтранса России от 01.06.2020 № 188 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

⁴ Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области ветеринарии : приказ Минсельхоза России от 04.06.2020 № 306 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁵ Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования), в области организации и проведения государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, в области принятия решений о подготовке документации по планировке территории для размещения объектов федерального значения на территориях, присоединенных к г. Москве, ее подготовки и утверждения : приказ Минстроя России от 06.11.2018 № 700/пр // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁶ Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в сфере обязательно-

ственной власти субъектов РФ переданных полномочий на тот или иной сектор экономики.

Применение разработанных методик расчета эффективности и качества осуществления переданных полномочий указывает на особый предмет соответствующего контроля. Традиционные законность и целесообразность как предмет контроля⁷ конкретизируются определенной областью деятельности органов государственной власти субъектов РФ: их административно-хозяйственной деятельностью по осуществлению переданных полномочий и деятельностью, направленной на достижение положительного воздействия осуществления переданного полномочия на соответствующие общественные отношения (полнота, качество и эффективность осуществления переданного полномочия, его результативность).

Передача органам государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации сопровождается субвенциями из федерального бюджета, общий объем которых определяется с учетом затрат на организацию осуществления переданных полномочий⁸. Такое финансирование является обязательным элементом института передача полномочий, поскольку выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ гарантирует осуществление региональными органами государственной власти переданного полномочия. Это приводит к тому, что институт контроля за осуществлением переданных полномочий выступает не только способом соблюдения законности, но и мерой обеспечения достижения экономических целей.

Так, легальное определение контроля за эффективностью исполнения переданных полномочий, установленное постановлением Правительства РФ от 03.07.2018 № 780⁹, смежно с легальным определением принципа эффективности использования бюджетных средств, закрепленным ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹⁰ (далее – БК РФ). Оба определения отражают нацеленность на достижение установленного результата в экономическом выражении, но правоприменительная практика доказывает затруднительность соблюдения этого принципа ввиду отсут-

го медицинского страхования : приказ Минздрава России от 18.12.2020 № 1340н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

⁷ См.: *Нистратов С. Г., Редько А. А.* Указ. соч. С. 60.

⁸ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (п. 4 ч. 2 ст. 2) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

⁹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и (или) предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 03.07.2018 № 780 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 28. Ст. 4240.

¹⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

ствия легально определенного закрытого перечня критериев его соблюдения и ограниченности бюджетных средств¹¹.

Экономическим выражением контроля за осуществлением переданных полномочий (исходя из сложившихся подходов правоприменительной практики) является вышеупомянутый контроль за эффективностью и качеством осуществления переданных полномочий. Этот вид контроля позволяет учитывать экономическое состояние исполнения переданного полномочия, эффект его воздействия на определенную сферу жизнедеятельности.

Таким образом, основной экономической предпосылкой института контроля за осуществлением переданных полномочий следует считать направленность института передачи полномочий на оздоровление экономики субъектов РФ и бюджетное выравнивание, а контроль за их осуществлением выступает инструментом обеспечения осуществления этих задач и позволяет оценивать, как осуществление переданного полномочия воздействовало на экономику региона (или ее сегмент).

Полагаем целесообразным выделить следующие экономические основания контроля за осуществлением переданных полномочий:

- необходимость определения законности расходования бюджетных средств (имущества), выделенных для исполнения переданных полномочий;
- установление целесообразности расходования этих бюджетных средств;
- обеспечение информационного канала в общем потоке между федеральным центром и субъектами РФ о состоянии их экономики в той или иной сфере;
- оценка воздействия осуществления переданного полномочия на тот или иной сектор экономики субъекта РФ (осуществляется посредством проведения контроля за эффективностью и качеством).

Законность и целесообразность расходования бюджетных средств являются узкими и специальными основаниями института контроля. Оба института имеют своей целью снизить издержки при осуществлении переданных полномочий. Так как правовая природа института контроля не является экономическим инструментом, то его основная экономическая роль – снижение издержек при осуществлении переданных полномочий.

Сокращение издержек обусловлено не только потенциальной экономией и стремлением к меньшим затратам, но и возможностью исключить дублирующиеся (или смежные) полномочия Российской Федерации и субъектов РФ, избежав трат на их осуществление.

Контроль как институт обеспечения и гарантия законности осуществления переданных полномочий не может быть инструментом, непосредственно влияющим на экономическую эффективность осуществления переданного полномочия. Он может минимизировать возможные нега-

¹¹ См.: *Андреева Е. М.* Влияние принципов бюджетного права на отношения по финансовому обеспечению делегированных полномочий // *Юридический мир.* 2016. № 9. С. 20–23.

тивные социально-экономические последствия или предотвратить их наступление.

На первый взгляд, наиболее приемлемым способом выполнить эту задачу посредством контроля является соблюдение такого критерия, как достижение поставленной цели осуществления переданного полномочия посредством меньших финансовых затрат, но сложившаяся судебная практика не подтверждает состоятельность этого критерия¹².

Косвенным критерием экономической эффективности контроля за осуществлением переданных полномочий может стать его открытость и прозрачность в связи с учреждением единого реестра проверок при проведении государственного контроля. Принцип открытости и прозрачности, реализованный посредством единого реестра проверок, является обратным информационным каналом – от государства к обществу. Так, согласно Б. В. Россинскому и В. П. Уманской, «обратная связь в системах управления в основном используется как средство последовательного улучшения организации управляемых процессов. С помощью информации, представленной обратной связью, производится формирование управляющих воздействий для перевода системы в более организованное состояние и уменьшение ее энтропии (неопределенности)»¹³.

Однако в настоящее время на сайте ФГИС «Единый реестр проверок» обнаружено только одно контрольное мероприятие, проведенное в связи с осуществлением органом государственной власти субъекта РФ переданного полномочия¹⁴, что свидетельствует об очевидной недостаточности прозрачности реализации соответствующего контроля.

Другим критерием экономической эффективности контроля за осуществлением переданных полномочий может стать результат соотношения между затратами на проведение контрольных мероприятий и суммы выявленных нарушений по расходам соответствующих бюджетных средств (в денежном выражении). Чем меньше полученный результат, тем эффективнее становится институт контроля в экономическом отношении.

Одной из целей контроля за осуществлением переданных полномочий является обеспечение экономического благосостояния и оздоровления экономики субъектов РФ.

Как известно, «благосостояние (*welfare*) суть степень удовлетворенности человеческих потребностей»¹⁵. При этом те экономические блага, которые распределяются посредством осуществления переданных полномочий, могут иметь денежную форму или быть нематериальными, но в любом случае имеют субъективную ценность, поскольку имеют конечно-

¹² См.: Андреева Е. М. Указ. соч. С. 20–23.

¹³ Россинский Б. В., Уманская В. П. О системно-информационной природе правовых актов управления // Современные проблемы административного и полицейского права : сб. статей. Омск, 2013. С. 180.

¹⁴ Сайт ФГИС «Единый реестр проверок». URL: <https://proverki.gov.ru/portal/public-search> (дата обращения: 25.05.2022).

¹⁵ Каранетов А. Г. Экономический анализ права. М., 2016. С. 118.

го «потребителя» (так как по сложившейся практике субъектам РФ передаются отраслевые полномочия – в здравоохранении, градостроительной сфере, лесохозяйстве, строительстве и т. д.). Распределяемые в процессе осуществления переданных полномочий блага (имущество (жилплощадь и т. д.), денежные средства (социальные выплаты, пособия и пр.), права (лицензии и пр.) и др.) увеличивают личное благосостояние субъектов соответствующих правоотношений.

Таким образом, распределение тех или иных благ посредством осуществления переданных полномочий и увеличения личных экономических благ приводит к росту общего экономического благосостояния.

Исходя из этого передача полномочия федерального органа исполнительной власти должна осуществляться не всем субъектам РФ одновременно, а только тем, где наблюдаются экономические «провалы» в той или иной сфере, например, когда рыночные механизмы не в состоянии обеспечить рост экономического благосостояния того или иного региона. Такие провалы могут быть компенсированы посредством осуществления соответствующим субъектом РФ переданных полномочий федерального органа исполнительной власти.

Осуществление переданного полномочия с точки зрения экономической теории – это процесс распределения соответствующих экономических благ в определенной административно-территориальной единице – субъекте РФ. Контроль же позволяет осуществить это распределение таким образом, чтобы удовлетворить ту или иную потребность участника экономического оборота (экономические «провалы» приводят к неудовлетворенности) наиболее эффективным с точки зрения экономики образом, тем самым осуществляя обеспечительную функцию.

Принцип передачи полномочий федерального органа исполнительной власти субъектам РФ при наличии экономических «провалов» в той или иной сфере жизнедеятельности приводит к необходимости ограничить контроль за осуществлением этих полномочий для минимизации негативного воздействия контрольных мероприятий на соответствующий сегмент экономики. Эту задачу выполняют такие принципы контроля, как плановость контрольных мероприятий, ограниченные сроки их проведения, заранее установленный предмет проверки и др.

Следует отметить, что те или иные экономические основания ограничения контроля за осуществлением переданных полномочий должны быть различными в зависимости от характера переданного полномочия. Например, для полномочий, направленных на достижение сугубо социально ориентированных (публичных) целей и интересов, перечень оснований должен быть твердо определен, а ограничение способа обеспечения их исполнения – контроля – возможно только в исключительных случаях: введение режимов чрезвычайного или военного положения, стихийное бедствие, экономический кризис и др.

Контроль за осуществлением переданного полномочия, который так или иначе связан с хозяйственной деятельностью физических и юриди-

ческих лиц, может быть ограничен и при менее значимых факторах. В качестве примера можно привести так называемую регуляторную «гильотину».

Экономическим основанием ограничения контроля за осуществлением переданных полномочий является его возможное негативное воздействие на экономические отношения субъектов права, возникшие в связи с исполнением переданного полномочия. Однако минимизация этого воздействия возможна посредством иных инструментов, а в некоторых случаях такие ограничения вовсе неприменимы в связи с существенным публичным интересом в определенных результатах осуществления переданного полномочия.

Для оценки экономической эффективности контроля за осуществлением переданных полномочий возможно применение принципа Парето и критерия Калдора–Хикса.

Согласно критерию Парето, «приращение общего экономического благосостояния будет наблюдаться всякий раз, когда в результате тех или иных изменений увеличивается экономическое благосостояние при условии, что никто другой не несет никаких потерь»¹⁶. В парадигме этого критерия роль контроля за осуществлением переданных полномочий как средства роста экономического благосостояния в этих процессах сводится к регуляторной и охранительной функциям. Более практическим представляется критерий Калдора–Хикса, который основывается на соотношении экономической выгоды одной группы субъектов от того или иного властного решения и объемов потерь (убытков) другой группы.

Применение критерия Калдора–Хикса целесообразно по отношению к оценке передачи полномочия федерального органа государственной власти субъектам РФ для определения управляющим субъектом порядка реализации этих полномочий и прогнозу негативного воздействия на те или иные социальные группы. Институционально контроль позволяет сохранить это определенное администратором соотношение, но чрезмерное урегулирование приводит к нарушению определенного экономического баланса. В этом смысле контроль позволяет обеспечить справедливость как экономическую категорию: в его задачи входит минимизация или устранение нанесенного в результате осуществления переданного полномочия органами государственной власти субъектов РФ ущерба.

Регулирующее воздействие контроля может оказывать негативное влияние на хозяйственную деятельность государственного органа-исполнителя субъекта РФ: стремясь к бюджетной экономии и максимальной минимизации затрат, услуга или закупка может оказаться ненадлежащего качества, а поставщик (контрагент) поставлен в заведомо невыгодное положение ввиду экономически нерациональных требований высокого качества по низкой цене. В конечном счете это приводит к общей неудовлетворенности «потребителей» в публично-правовом смысле, а

¹⁶ Каранетов А. Г. Указ. соч. С. 122.

также к снижению у хозяйствующих субъектов желания участвовать в закупках (заказах) в качестве поставщиков или исполнителей.

Побочным последствием контроля за осуществлением переданных полномочий может стать снижение экономического роста субъекта РФ в случае изъятия полномочия. При наступлении оснований для изъятия переданных полномочий в результате проведения контрольных мероприятий и выявления ненадлежащего осуществления переданных полномочий изымаются не только само полномочие, но и бюджетные средства (иное имущество), выделенные Российской Федерацией для его исполнения. Воздействие института изъятия переданного полномочия приводит к сокращению экономического оборота субъекта РФ, в связи с чем точечное оздоровление экономики приостанавливается.

Немаловажно и то, что реализация контроля за осуществлением переданных полномочий приводит к росту нагрузки на судебную систему, что создает дополнительные издержки для Российской Федерации. Высокий риск отказа в заявленных требованиях контролирующих федеральных органов в части признания нарушений в бюджетной сфере приводит:

- 1) к снижению превентивной роли института контроля;
- 2) повышению издержек на контрольные мероприятия;
- 3) потенциально возможной подмене контроля за осуществлением переданных полномочий на судебный контроль;
- 4) нарушению определенного федеральным органом исполнительной власти баланса интересов по критерию Калдора–Хика;
- 5) системному судебному вмешательству в результаты хозяйственной деятельности соответствующего органа исполнительной власти субъекта РФ и, как следствие, повышению рисков непредвиденных регуляторных ошибок и несоответствию ожиданиям контрагентов.

Таким образом, передача органам государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации и контроль за их исполнением основываются не только на правовых, но и на экономических механизмах воздействия на соответствующие общественные отношения, что обусловлено особенной целью этих институтов – оздоровлением экономики субъектов РФ.

Правовые механизмы передачи полномочий и контроля за их исполнением неразрывно связаны с институтом федеративных отношений, что было закреплено государственной программой «Региональная политика и федеративные отношения» в 2014 г.¹⁷, где впервые на уровне подзаконного нормативного правового акта Правительства РФ были поставлены задачи усовершенствования правовой и методической базы для осуществления переданных субъектам РФ полномочий Российской Федерации и организации эффективного контроля за их осуществлением. При этом

¹⁷ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 307 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18 (ч. 1). Ст. 2153.

федеративный характер института передачи полномочий преобразует контроль за их исполнением в инструмент координации административно-хозяйственной деятельности субъектов РФ и их органов исполнительной власти.

В то же время инструментарий экономики (в частности экономическое моделирование влияния осуществления переданных полномочий на соответствующий сегмент региональной экономики) позволяет определять саму необходимость передачи субъектам РФ полномочий федеральных органов исполнительной власти с целью устранения «провалов» в той или иной сфере экономики региона, спрогнозировать издержки и выгоды общества от осуществления переданного полномочия, а также вычислить воздействие института контроля за осуществлением переданного полномочия на экономику субъектов РФ.

Библиографический список

Андреева Е. М. Влияние принципов бюджетного права на отношения по финансовому обеспечению делегированных полномочий // Юридический мир. 2016. № 9. С. 20–23.

Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления. М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. 152 с.

Карапетов А. Г. Экономический анализ права. М. : Статут, 2016. 529 с.

Нистратов С. Г., Редько А. А. Контроль и надзор как гарантии законности : теоретико-правовой аспект. М. : ИНФРА-М, 2022. 186 с.

Россинский Б. В., Уманская В. П. О системно-информационной природе правовых актов управления // Современные проблемы административного и полицейского права : сб. статей. Омск. Омская юрид. академия, 2013.

References

Andreeva E. M. Influence of the principles of budgetary law on relations on the financial support of delegated powers // Legal world. 2016. № 9. P. 20–23.

Zubarev S. M. Control system in the sphere of public administration. M. : Norma : INFRA-M, 2022. 152 p.

Karapetov A. G. Economic analysis of law. M. : Statut, 2016. 529 p.

Nistratov S. G., Redko A. A. Control and supervision as guarantees of legality: theoretical and legal aspect. M. : INFRA-M, 2022. 186 p.

Rossinsky B. V., Umanskaya V. P. The systemically informational nature of legal acts of management // Modern problems of administrative and police law: a collection of articles. Omsk : Omsk : Law Academy, 2013.

Для цитирования:

Туманов А. С. Передача полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации и контроль за их исполнением: правовые и экономические аспекты // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 3 (50). С. 64–73. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/3/64-73>

Recommended citation:

Tumanov A. S. Transfer of powers to the Russian Federation subjects of the Russian Federation and control over their execution: legal and economic aspects // Proceedings

of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 3 (50). P. 64–73. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/3/64-73>

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Туманов А. С., аспирант

E-mail: alexandr_astumanov@mail.ru

National Research University «Higher School of Economics»

Tumanov A. S., Post-graduate Student

E-mail: alexandr_astumanov@mail.ru