

УДК 336.1

И.В. Балынин

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,
email: igorbalynin@mail.ru

**ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ
ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ключевые слова: расходные обязательства, расходные полномочия, региональные бюджеты, общественные финансы, 414-ФЗ.

В статье определены финансовые аспекты реализации мероприятий по совершенствованию организации публичной власти в субъектах Российской Федерации в связи с принятием нового федерального закона, регулирующего данные правоотношения. Автором сформулированы как прямые, так и косвенные эффекты данного влияния. Особое внимание уделено оценке принципов организации публичной власти на региональном уровне ввиду их фундаментальности в контексте рассматриваемых вопросов. Более того, приведены результаты контент-анализа структуры расходных полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по итогам которого определены 5 траекторий их развития (причём, около половины содержат абсолютно идентичную формулировку по сравнению с предыдущим федеральным законом). Также автором сделан вывод об увеличении их количества, что окажет негативное влияние на большую часть субъектов Российской Федерации в контексте решения задачи по обеспечению сбалансированности соответствующих региональных бюджетов и сформирует риски по росту государственного долга субъектов Российской Федерации. В целях одного из оптимальных вариантов минимизации данного негативного влияния автор предлагает наполнение нового федерального закона положениями по качественному применению программно-целевых механизмов управления общественными финансами на региональном уровне.

I.V. Balynin

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: igorbalynin@mail.ru

**FINANCIAL ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF MEASURES
TO IMPROVE THE ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITY
IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Keywords: spending commitments, spending powers, regional budgets, public finances, 414-FL.

The article defines the financial aspects of the implementation of measures to improve the organization of public authority in the constituent entities of the Russian Federation in connection with the adoption of a new federal law governing these legal relations. The author formulated both direct and indirect effects of this influence. Particular attention is paid to the assessment of the principles of organization of public authorities at the regional level due to their fundamental nature in the context of the issues under consideration. Moreover, the results of a content analysis of the structure of spending powers of the constituent entities of the Russian Federation on subjects of joint jurisdiction of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation are presented, as a result, of which 5 trajectories of their development are identified (moreover, about half contain absolutely identical wording compared to the previous federal law). The author also concluded that there is an increase in their number, which will have a negative impact on most of the constituent entities of the Russian Federation in the context of solving the problem of ensuring the balance of the relevant regional budgets and will create risks for the growth of public debt of the constituent entities of the Russian Federation. For the purpose of one of the best options for minimizing this negative impact, the author proposes filling the new federal law with provisions on the qualitative application of program-targeted mechanisms for managing public finances at the regional level.

Актуальность исследования во многом определяется принятием Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – 414-ФЗ), пришедшим на смену

Федеральному закону от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – 184-ФЗ).

В последние годы активно изучались различные аспекты управления общественными финансами в условиях перехода к ответственной бюджетной политики [13], совершенствования государственного финансового регулирования и пространственного развития Российской Федерации [4,6,14], повышения уровня прозрачности данного процесса [5,7,8,9,12] и развития различных форм представления бюджета для граждан [11].

Принятие 414-ФЗ в рамках практической имплементации изменений Конституции Российской Федерации 2020 года, способствует активному воздействию на широкий перечень политических и социально-экономических вопросов общественного развития Российской Федерации. Содержательное ознакомление с текстом 414-ФЗ позволяет заключить, что ключевой эффект от его принятия – политический. В частности, унификация подходов к организации государственного управления в субъектах Российской Федерации и формирование единой системы публичной власти в Российской Федерации. В свою очередь, в контексте рассматриваемых в данном исследовании вопросов, прежде всего необходимо отметить, что данный закон был принят в декабре 2021 года и вступил в действие только с 1 января 2022 года (отдельные положения с 1 июня 2022 года и с 1 января 2023 года), поэтому фактические оценки силы эффектов дать не представляется возможным. Однако впоследствии финансовые эффекты могут проявиться как прямо, так и косвенно. В условиях совершенствования законодательства, регулирующего организацию публичной власти в субъектах Российской Федерации, автор считает необходимым изучить финансовые аспекты данного процесса.

Объекты и методы исследования

Объектом исследования выступает процесс управления общественными финансами на региональном уровне, предметом – изменение данного процесса в связи с принятием 414-ФЗ.

Методами исследования являются анализ (структурный, динамический, контекстный) и синтез (как прямо, так и узконаправленный) данных, содержа-

щихся в 414-ФЗ и 184-ФЗ, обобщение и систематизация полученных результатов, их графическое представление.

Результаты и их обсуждение

Ознакомление с текстом 414-ФЗ позволяет сделать вывод о наличии многовекторного финансового влияния на социально-экономические процессы, происходящие в пространственном преломлении. Причём, важно отметить, что они проявляются не только напрямую, но и косвенно.

Прежде всего, автор считает необходимым изучить принципы, которыми необходимо руководствоваться при организации деятельности органам публичной власти на региональном уровне.

Так, реализация первого принципа («обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина») будет способствовать совершенствованию организации управления региональными бюджетами. В частности, неминуемый рост расходов (для обеспечения роста соблюдения и защиты прав граждан) при отсутствии дополнительных решений по обеспечению увеличения объема мобилизуемых доходов будет оказывать негативное влияние на сбалансированность бюджета. При этом, дополнительные решения по увеличению объёма мобилизуемых доходов ограничены в своих параметрах.

Реализация второго принципа («верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории Российской Федерации») будет требовать от субъектов Российской Федерации проведения дополнительной оценки соответствия региональных нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации. Результаты данной оценки могут повлиять как позитивно, так и негативно на сбалансированность региональных бюджетов (в случае выявления противоречий/нарушений, будет необходима работа по их устранению, результаты которой могут привести как к уменьшению, так и к увеличению РО субъекта Российской Федерации).

Реализация третьего принципа («государственная и территориальная целостность Российской Федерации») –

будет сопряжена на практике с проведением дополнительных мероприятий и процедур по обеспечению защиты государственной и территориальной целостности Российской Федерации, может потребовать дополнительных денежных средств, что может негативно отразиться на сбалансированности региональных бюджетов (без привлечения дополнительных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета).

Реализация четвертого принципа («распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию») будет требовать оценки соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству (что может быть осуществлено через специально созданную форму в рамках оценки по второму принципу).

Реализация пятого принципа («единство системы публичной власти») обеспечит осуществление согласованных действий, как в части максимизации качества и количества мобилизации средств в региональные бюджеты, так и в части их расходования.

Реализация шестого принципа («согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях») будет способствовать формированию возможностей для повышения эффективности бюджетных расходов (за счёт роста результативности ввиду продуманной концентрации совместных усилий по достижению поставленной цели). Более того, это может способствовать ликвидации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не отвечающих целям социально-экономического развития государства.

Реализация седьмого принципа («разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную») будет основана на разделении властей в субъекте Российской Федерации на 3 ветви и позволит обеспечить эффективность использования бюджетных средств (прежде всего, за счёт результативности ввиду сосредоточения усилий конкретных органов государственной власти субъекта Российской Федерации на решении конкретных вопросов).

Реализация восьмого принципа («разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти») позволит не допустить финансовое обеспечение исполнения того же самого расходного полномочия на другом уровне публичной власти.

Реализация девятого принципа («признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации») максимизирует финансовую самостоятельность органов местного самоуправления и, тем самым, позволит уменьшить объём межбюджетных трансфертов, направляемых из региональных бюджетов в местные бюджеты (прежде всего, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований). Однако в данном случае крайне важно максимально внимательно подойти к содержанию нового федерального закона, посвященного модернизации местного самоуправления в Российской Федерации.

Реализация десятого принципа («самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий») должна обеспечить создание предпосылок для увеличения объёма мобилизуемых доходов в целях обеспечения достаточного объёма финансовых ресурсов для исполнения РО субъектов Российской Федерации.

Реализация одиннадцатого принципа («гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий») обеспечит предоставление гарантий финансового обеспечения исполнения полномочий при их наделении в результате разграничения не способствует возникновению рисков возникновения проблемы несбалансированности региональных бюджетов.

Реализация двенадцатого принципа («обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти») максимизирует раскрытие информации о деятельности органов публичной власти, будет способствовать повышению доверия со сторо-

ны населения и бизнес-сообщества, тем самым, вызывать рост экономической активности и способствовать увеличению объёма мобилизуемых доходов и, возможно, сокращения объёма расходов (ввиду сокращения потребностей в объёмах оказываемой социальной поддержки), тем самым, оказывая положительное влияние на сбалансированность региональных бюджетов.

Реализация тринадцатого принципа («государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц») будет способствовать развитию различных видов и форм контроля, будет способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств, а также максимизации объёма поступающих доходов в региональные бюджеты (в т.ч. за счёт противодействия схемам уклонения от уплаты от налогов и иных обязательных платежей). В то же время проведение дополнительных контрольных мероприятий может повлечь за собой рост объёмов их финансового обеспечения. Поэтому необходимо проведение обязательной оценки отношения объёма дополнительно мобилизованных средств в результате контрольных процедур к расходам бюджетов на их проведение.

Важное организационное значение для органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеют упомянутые ранее принципы их деятельности, установленные 414-ФЗ. В-первую очередь, необходимо отметить, что закреплённые в содержании принципов положения и ранее действовали на практике, в т.ч. на основе конституционных норм (например, про разделение властей на ветви), поэтому эффекты от их принятия являются достаточно ограниченными (особенно в части финансовых аспектов). Соответственно, говоря об оценке их влияния на сбалансированность региональных бюджетов, представляется возможным отметить его зависимость от концентрации усилий по организации своей деятельности в строгом соответствии с их содержанием.

В рамках обеспечения возникновения положительных эффектов от реализации принципов разграничения предметов

ведения и полномочий между уровнями публичной власти, признания и гарантированности местного самоуправления, его самостоятельности в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации представляется целесообразной проведение унификации государственных программ субъектов Российской Федерации (а затем и муниципальных программ в соответствии с ними) в соответствии с принятыми государственными программами Российской Федерации. При этом данная унификация может быть реализована несколькими путями. Так, первый путь предусматривает принятие документов с аналогичными федеральному названиями и конкретными целевыми показателями, сформированными для конкретного региона как с учётом его социально-экономического развития, так и принимая в расчёт имеющийся потенциал роста. В свою очередь, второй путь предполагает принятие программно-целевых документов на региональном уровне, названия и содержания которых будут более узкими по отношению к федеральному. Независимо от выбранного пути представляется целесообразным при формировании конкретизации содержания и значений целевых показателей для регионов учитывать положения Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года [3]. Это позволит повысить результативность использования бюджетных средств, что, в конечном счёте окажет позитивное влияние на сбалансированность региональных бюджетов.

Более того, при осуществлении усилий со стороны субъекта Российской Федерации по практическому использованию принципов прослеживается позитивное влияние одного принципа на другой, что обеспечивает возникновение мультипликативного эффекта, например, благодаря более чёткому разграничению полномочий между уровнями публичной власти и согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях представляется возможным и достижение позитивного влияния на формирование положительных эффектов от развития государственного контроля.

Таблица 1

Траектория развития формулировок расходных полномочий по СВ

Траектория формулировки РП по СВ	РП по СВ	Доля, в %
полное сохранение формулировки РП по СВ	83	48,82
качественно незначительная корректировка содержания формулировки РП по СВ	23	13,53
качественно существенная корректировка содержания формулировки РП по СВ	11	6,47
формирование нового расходного полномочия путём разбиения старого РП по СВ	23	13,53
объединение нескольких РП по СВ	2	1,18
появление нового РП по СВ	28	16,47

Источник: построено автором на основании проведённого контент-анализа 414-ФЗ.

Негативное влияние на сбалансированность региональных бюджетов может оказывать возможность, предусмотренная пунктом 4 статьи 42 414-ФЗ, т.к. её использование будет приводить к росту объёмов расходов соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации.

Также представляется крайне важным изучить конкретные расходные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее – расходные полномочия по СВ).

Говоря о прямом проявлении финансовых эффектов, необходимо отметить тот факт, что была проведена частичная корректировка состава расходных полномочий по СВ. В частности, проведенный анализ показал, что их число увеличилось на 25% (до 170 позиций в перечне). В таблице 1 представлены результаты анализа в разрезе нескольких траекторий, о которых пойдет речь далее.

Содержательное ознакомление с каждой позицией позволяет заключить о следующих траекториях расходных полномочий в 414-ФЗ по сравнению с 184-ФЗ:

- траектория №1: полное сохранение формулировки расходного полномочия (выявлено по 83 расходным полномочиям, что составляет 48,82% от общего числа расходных полномочий по СВ);

- траектория №2: качественно незначительная корректировка содержания формулировки расходного полномочия

(выявлено по 23 расходным полномочиям, что составляет 13,53% от общего числа расходных полномочий по СВ);

- траектория №3: качественно существенная корректировка содержания формулировки расходного полномочия (выявлено по 11 расходным полномочиям, что составляет 6,47% от общего числа расходных полномочий по СВ);

- траектория №4: формирование нового расходного полномочия (новых расходных полномочий – в отдельных случаях до 3) путем разбиения старого (выявлено по 23 расходными полномочиям, что составляет 13,53% от общего числа расходных полномочий по СВ);

- траектория №5: объединение нескольких расходных полномочий (выявлено по 2 расходным полномочиям, что составляет 1,18% от общего числа расходных полномочий по СВ);

- траектория №6: появление нового расходного полномочия (выявлено по 28 расходным полномочиям, что составляет 16,47% от общего числа расходных полномочий по СВ).

В связи с тем, что дополнительных источников налоговых доходов (расчёты показали их доля в 76 регионах составляет 89% и выше в суммарном объёме доходов, исключая безвозмездные поступления) для субъектов Российской Федерации не было сформировано, то, вероятнее всего, возникнет рост дефицитов региональных бюджетов (как минимум, увеличится отрицательная разница между доходами региональных бюджетов, исключая безвозмездные поступления).

ния, и расходами бюджета). По мнению автора, одним из следствий данного решения могут также являться бюджетные кредиты, о предоставлении которых было принято решение в 2023 году. Автор не отрицает их важность и значимость не только для обеспечения социально-экономического развития отдельного региона, но и для всей Российской Федерации. При этом, это подчёркивает недостаточность бюджетных средств в субъектах Российской Федерации для финансового обеспечения возрастающих задач.

Для анализа косвенных эффектов, прежде всего, считаем целесообразным изучить содержание 414-ФЗ на предмет отражения программно-целевых механизмов. Исследование показало, что в текущей редакции 414-ФЗ указание о каких-либо возможностях использования программно-целевых механизмов не отражено. Соответственно, данный федеральный закон в актуальной редакции, являясь важнейшим нормативным правовым актом в части установления и регулирования организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, не формирует дополнительных предпосылок для более качественной имплементации программных-целевых механизмов в существующие процедуры управления государственными расходами. По мнению автора статьи, для устранения данной проблемы представляется целесообразным в статью 58 414-ФЗ ввести пункт, закрепляющий обязанность органов государственной власти Российской Федерации в целях повышения эффективности бюджетных расходов использовать программно-целевые механизмы. Альтернативный вариант – включение данной обязанности в число принципов, закреплённых статьёй 2 414-ФЗ. Эффектом от включения программно-целевых механизмов в текст 414-ФЗ потенциально может стать качественное расширение практики их использования при управлении бюджетными расходами. Соответственно, влияние данного эффекта на сбалансированность региональных бюджетов будет заключаться в появлении возможностей для достижения поставленных задач с меньшим объёмом денежных средств, что также отвечает принципу

эффективности использования бюджетных средств, установленному статьёй 34 Бюджетной кодекса Российской Федерации. Также автор считает необходимым активизировать работу по проведению обзоров бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образований, что окажет позитивное влияние на повышении эффективности использования бюджетных средств.

Принимая во внимание социальный характер подавляющего большинства расходных обязательств субъектов Российской Федерации, их реализация будет обеспечивать защиту прав и свобод гражданина в зависимости от своего функционального содержания, соответственно позволяя обеспечить появление социальных эффектов (образовательных, медицинских, культурных и т.д.). Причём социальные эффекты возникают, как напрямую (благодаря исполнению соответствующих расходных обязательств), так и косвенно (благодаря наличию организационных эффектов).

Учитывая тот факт, что субъекты Российской Федерации, как в силу 414-ФЗ (собственно, как и в силу 184-ФЗ) обязаны осуществлять мероприятия по обеспечению экологической защиты (напрямую вытекает из статей 33 и 44 414-ФЗ), но теперь предполагается и их участие в государственном экологическом мониторинге, то при решении организационных проблем будет повышена эффективность данных расходов, соответственно, возникнут и экологические эффекты, которые, в конечном счёте окажут положительное воздействие и на социальные эффекты (например, в части достижения национальных целей в области демографии и здравоохранения).

В заключение следует отметить, что глубокая многовекторная оценка эффектов от принятия 414-ФЗ возможна исключительно после его полноценной реализации на протяжении целого финансового года: соответственно после окончания 2023 года. В то же время, обобщая результаты вышеизложенной оценки потенциальных эффектов от влияния 414-ФЗ, следует отметить, что одним из ключевых значений 414-ФЗ станет усиление ответственности

перед гражданами. С учётом этого, главы субъектов Российской Федерации должны быть заинтересованы в обеспечении практической реализации положений 414-ФЗ и социально-экономическом развитии соответствующего региона. Однако в тексте закона не прописаны механизмы роста такой ответственности, что затормаживает возникновение позитивных эффектов. К сожалению, не удалось выявить соответствующие механизмы и в других нормативных правовых актах. По этой причине представляется целесообразным формирование конкретных предложений, во-первых, по росту качества реализации ФЗ-414 в субъектах Российской Федерации, а, во-вторых, введение обязанности для глав регионов ежегодно готовить два типа отчётов: 1) о влиянии принятия 414-ФЗ на сбалансированность их бюджетов с указанием по каждому разделу классификации расходов и коду вида расходов 2) об осуществлённых мероприятиях по обеспечению реализации 414-ФЗ в контексте роста сбалансированности региональных бюджетов. Это позволит не только оценить влияние эффектов от принятия 414-ФЗ, но также сформулировать подборку лучших практик претворения в жизнь положений 414-ФЗ в субъектах Российской Федерации и конкретизировать механизмы и границы ответственности высших должностных лиц, что особенно важно в контексте обеспечения достижения национальных целей развития Российской Федерации, определённых в Указе Президента Российской Федерации от 21.07.2020 года.

Выводы

В заключение следует отметить, что принятый 414-ФЗ имеет огромное значение для обеспечения развития управления государственными финансами в субъектах Российской Федерации. При этом, к сожалению, в нём не нашли отражение программно-целевые механизмы управления общественными финансами, в т.ч. в части расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Представляется, что устранение данной проблемы позволит обеспечить эффективность использования бюджетных средств, что будет способствовать частичному появлению возможностей для финансового обеспечения возрастающего количества расходных полномочий по СВ. Особое внимание необходимо уделить мониторингу не только исполнения положения 414-ФЗ, но также оценкам объективной потенциальной и фактической возможностей финансового обеспечения данного процесса. Представляется, что данный мониторинг должен проводиться ежемесячно с отслеживанием динамики возникающих проблем в течение финансового года для выявления закономерностей между различными субъектами Российской Федерации, что дополнительно позволит исключить идентификацию проблем, связанных с факторами, отличными от принятия 414-ФЗ. Более того, в целях обеспечения проведения оперативных экспертно-аналитических исследований научным сообществом автору представляется необходимым оперативное размещение исходных данных для проведения соответствующих научных разработок.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 №207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».
4. Буздалина О.Б. Современные инструменты государственного финансового регулирования и развития региональной экономики // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2022. № 2 (32). С. 152-157.

5. Демидова С.Е. Информационное и организационно-аналитическое обеспечение полномочий органов власти: сущность и основные проблемы // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2022. № 3 (50). С. 34-46.
6. Демидова С.Е. О финансовых мерах государственной поддержки системообразующих организаций // Финансы. 2022. № 12. С. 28-36.
7. Долина О.Н. Государственное регулирование открытости и прозрачности управления общественными финансами в России // Аудит и финансовый анализ. 2015. № 5. С. 186-189.
8. Кашбразиев Р.В. Открытость экономики как условие развития международной кооперации // Вестник Финансового университета. 2015. № 4 (88). С. 122-131.
9. Ложечко А.С. Методологические подходы к обеспечению прозрачности финансов государственного сектора // Финансовая жизнь. 2019. № 4. С. 89-92.
10. Понкратов В.В. Повышение качества бюджетного планирования в России // Финансовая жизнь. 2017. № 4. С. 91-94.
11. Сергиенко Н.С. «Бюджет для граждан»: опыт регионов и муниципальных образований // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. 2017. № 1. С. 49-51.
12. Сергиенко Н.С. Российский опыт обеспечения транспарентности публичных финансов // Аудит и финансовый анализ. 2017. № 3-4. С. 257-264.
13. Соляникова С.П. Ответственная бюджетная политика в условиях высокого уровня неопределенности: правила разработки и критерии оценки // Инновационное развитие экономики. 2016. № 3-2 (33). С. 91-96.
14. Соляникова С.П. Современные трансформации концепций и институциональных основ управления финансами государственного сектора // Финансы. 2022. № 9. С. 17-22.