

Научная статья

УДК: 336.1, 336.5

DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-38-63

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

**Климанов Владимир Викторович¹,
Тимушев Евгений Николаевич²**

¹ Доктор экономических наук, руководитель Центра региональной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82–84, корп. 9; директор Института реформирования общественных финансов; 125009, г. Москва, Большой Кисловский переулок, д. 1, стр. 2; klimanov@ranepa.ru; ORCID:0000-0001-9282-0812

² Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра региональной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС; 119571, г. Москва, пр. Вернадского, 82–84, корп. 9; старший научный сотрудник Института социально-экономических и энергетических проблем Севера ФИЦ Коми НЦ УрО РАН; 167982, Республика Коми, г. Сыктывкар, ул. Коммунистическая, д. 26; timushev-en@ranepa.ru; ORCID:0000-0002-5220-3841

Аннотация. Цель настоящего исследования – выявление основных тенденций в разграничении полномочий Российской Федерации и ее субъектов в контексте нового федерального закона и классификация полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет собственных средств субъектов. Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что характер распределения полномочий определяет способ распределения ограниченных ресурсов и эффективность общественного сектора при реализации функций государственного управления. Установлено, что полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения характеризуются относительным постоянством формулировок. Пересмотр состава полномочий в форме введения Федерального закона N 414 с 2023 г. носил эволюционный характер: изменения по существу затронули менее половины из общего числа новых полномочий, и это в основном были полномочия, которые можно отнести к разделам расходов «Национальная экономика» и «Охрана окружающей среды». Большинство полномочий административного и социального характера преимущественно не изменили своего содержания. При этом исходя из состава показателей, по которым оценивается деятельность исполнительных органов власти, определено, что приоритетными для субъектов Российской Федерации являются полномочия не в сфере экономики, а в социальной сфере,

касающиеся задач эффективной организации жилищно-коммунального хозяйства и экологии. Выявлены свидетельства избыточного федерального регулирования и каналы появления обязательств субъектов, не обеспеченных финансовыми ресурсами: для части полномочий в отраслевых федеральных законах предусмотрены дополнительные полномочия, прямо не упомянутые в Законе N 414, а для отдельных полномочий, в том числе в образовании и здравоохранении, федеральный законодатель вправе влиять на расходные обязательства субъектов. Предложен тезис о том, что лучшее понимание сложившейся модели разграничения полномочий возможно при отнесении всех полномочий субъектов Российской Федерации к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это позволяет классифицировать полномочия субъектов на полномочия с установленными расходными обязательствами на федеральном уровне и полномочия, расходные обязательства по которым субъекты устанавливают самостоятельно. Предложенная классификация демонстрирует, что текущие изменения в распределении полномочий – рост их числа и детализация на уровне субъектов, не могут считаться эффективным способом их разграничения, так как для эффективности разграничения необходимо соблюдение принципа установления, финансового обеспечения и исполнения расходного обязательства одним уровнем бюджетной системы.

Ключевые слова: расходные полномочия, расходные обязательства, предмет ведения, функциональная классификация расходов, совместное ведение, сквозные полномочия, федеральное законодательство, субъект Российской Федерации.

Для цитирования: Климанов В.В., Тимушев Е.Н. Разграничение полномочий в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 1. С. 38–63. DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-38-63

*Материал подготовлен по результатам исследований,
выполненных в рамках государственного задания РАНХиГС.*

Original article

SEPARATION OF POWERS IN THE RUSSIAN SYSTEM OF FISCAL FEDERALISM

Vladimir V. Klimanov¹,
Evgeny N. Timushev²

¹ Center for Regional Policy, Institute of Applied Economic Research, RANEPa; Institute for Public Finance Reform; 82-84 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russia; klimanov@ranepa.ru; ORCID:0000-0001-9282-0812

² Center for Regional Policy, Institute of Applied Economic Research, RANEPa; Institute of Socio-Economic and Energy Problems of the North, Komi Science Center, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences; 26 Kommunisticheskaya Str., 167982 Syktyvkar, Komi Republic, Russia; timushev-en@ranepa.ru; ORCID:0000-0002-5220-3841

Abstract. The aim of the research is to identify the main trends in separation of powers of the Russian Federation and subjects of the Russian Federation in the context of the new federal law, and to classify the powers of subjects of the Russian Federation in the joint jurisdiction exercised at the expense of their own funds. The topic is urgent due to the fact that the nature of the distribution of powers determines the way resources are allocated and the efficiency of the public sector in the implementation of public administration functions. It has been established that the powers of the subjects of the Russian Federation are relatively constant. The revision of the composition of powers by Federal Law No. 414 from 2023 was evolutionary in nature: the changes essentially affected less than half of the total number of new powers, and they mainly affected those in the sections «National Economy» and «Environmental protection». However, the administrative and social powers have mostly not changed their content. At the same time, based on the composition of the indicators by which the activities of executive authorities are evaluated, it is determined that the priorities for the subjects of the Russian Federation are the powers in the social sphere, rather than in the field of economics, concerning the tasks of effective organization of housing, communal services and ecology. Evidence of excessive federal regulation and regional obligations not provided with financial resources have been identified: for part of the powers sectoral federal laws provide additional ones not directly mentioned in Law No. 414, and for certain powers, including education and healthcare, the federal legislator has the right to influence the expenditure obligations of the subjects. Thus, the article claims that a better understanding of the current model of separation of powers is possible when all the powers of the subjects of the Russian Federation are attributed to the sphere of joint jurisdiction. This makes it possible to classify the powers of the subjects of the Russian Federation into powers with established expenditure obligations at the federal level, and powers for which the subjects establish expenditure obligations independently. The proposed classification demonstrates that the current changes – an increase in the number of powers and its details – cannot be considered an effective way to distinguish them, since this requires compliance with the principle of establishing, financially securing and fulfilling an expenditure obligation by only one level of the budgetary system.

Keywords: expenditure authorities, expenditure obligations, area of control, functional classification of expenditures, joint management, cross-cutting powers, federal legislation, subject of the Russian Federation.

For citation: Klimanov, V.V., and Timushev, E.N. (2025) 'Separation of powers in the Russian system of fiscal federalism', *Public Administration Issues*, 1, pp. 38–63. (In Russian). DOI:10.17323/1999-5431-2025-0-1-38-63

JEL Classification: H72, H75, H76, H77.

The paper was prepared based on the results of research carried out within the RANEPА state assignment.

Введение

Вопрос оптимального распределения полномочий органов государственной власти и связанных с ними расходных обязательств в бюджетной системе актуален для любого государства. Но в федеративных странах

мира он приобретает особое значение. Это связано с тем, что все федерации объединяет свойство «нецентрализации» (non-centralization), отражающее конституционно закрепленное распределение власти (Elazar, 1991). В этом понятие «нецентрализации» отличается от понятия «децентрализации», которое больше ассоциируется с иерархическим перераспределением полномочий по решению центральной власти (Faguet, Pöschl, 2015). Федеративные государства характеризуются несколькими конституционно оформленными уровнями государственного управления, когда нижние уровни напрямую обладают значительными полномочиями («self-rule»), но при этом объединены некими общими целями и задачами, требующими совместного управления («parallel processes of shared-rule») (см. об этом: Watts, 2008; Fenna, Schnabel, 2024). Механизм распределения полномочий и ресурсов важен по той причине, что он влияет на достижение эффективности общественного сектора при реализации трех базовых функций государства, впервые сформулированных Ричардом Масгрейвом (Musgrave, 1959): экономической эффективности, социальной справедливости и обеспечения макроэкономической стабильности.

Можно выделить несколько аспектов влияния распределения полномочий на реализацию функций государства. Так, в рамках бюджетного устройства распределение полномочий в децентрализованной системе оказывает прямое влияние минимум на три базовых аспекта государственного управления и тесно связано с ними (Wellisch, 2009). Во-первых, децентрализация позволяет раскрыть предпочтения налогоплательщиков. С ростом полномочий субнациональных органов власти доля бюджетных расходов по производительным статьям (образование и здравоохранение) повышается, что объясняется повышением спроса налогоплательщиков на данный вид расходов (del Granado, Martinez-Vazquez, McNab, 2018). Повышается и доля бюджетных инвестиций в расчете на единицу основных фондов (Aga, 2019).

Во-вторых, конституционное устройство напрямую влияет на долю государственного сектора в экономике (Facchini, 2018). Постепенный рост доли государства (наблюдение, замеченное еще А. Вагнером в конце XIX в. (Wagner, 1892)) можно объяснить отставанием роста производительности труда в общественном секторе от роста производительности в частном секторе из-за большей трудоемкости государственных услуг (Baumol, 1967). Однако рост доли государства можно ограничить за счет повышения эффективности распределения функций (полномочий) органов государственной власти, сокращения избыточных и оптимизации исполнения необходимых функций и роста производительности труда, например, посредством упрощения процедур, цифровизации и мотивации персонала (см.: Государственное управление: приоритетные шаги..., 2018). Исследования подтверждают возможность оптимизации размера государственного сектора путем децентрализации полномочий (Qiao, Ding, Liu, 2019).

В-третьих, характер распределения полномочий влияет на принимаемые меры обеспечения финансовой устойчивости на каждом уровне государственного управления – параметры резервных фондов и контрциклической бюджетной

политики в целом, развитие рынка внутреннего долга и создание репутации ответственного заемщика (Букина, 2022). Доказано, что чем эффективнее бюджетные правила на субнациональном уровне, тем сильнее искажается структура бюджетных расходов, в частности, уменьшаются капитальные расходы (Venturini, 2020). Поэтому разумнее проводить постепенную бюджетную консолидацию по мере выхода из острой фазы экономического кризиса (Соколов, Белев, Сучкова, 2021).

От особенностей распределения полномочий зависит эффективность общественного сектора экономики, поэтому порядок их разграничения в федеративном государстве служит индикатором качества государственного управления (Андриченко, 2013). Однако состав и эволюция полномочий, а также напрямую связанный с ними размер расходных обязательств регионов в федеративной системе остаются малоизученной темой исследования. Известно, что число полномочий федеральных органов исполнительной власти в России, оцененное экспертным путем, постоянно увеличивается (с 5,5 тыс. ед. в 2005 г. до 10,5 тыс. ед. в конце 2016 г.), при этом формулировка и принадлежность полномочия к тому или иному ведомству меняются, и частота изменения может достигать более тысячи единиц полномочий за год (Плаксин, Стырин, Жулин, 2017). Но непосредственно работ на тему объема и структуры полномочий и формируемых ими расходных обязательств субъектов Российской Федерации, тенденций в их изменении и регулировании, а также последствий для самостоятельности и финансовой устойчивости недостаточно.

Критерии эффективности децентрализации тех или иных государственных полномочий приведены в трудах У. Оутса (Oates, 2006) и Ч. Тибу (Tiebout, 1956). Позднее А. Шах (Shah, 1994) уделил внимание этому вопросу. А в отечественной литературе он был поднят в монографии В. Б. Христенко (Христенко, 2002) и работах А. М. Лаврова (Лавров, 2019). В кратком виде закрепление полномочий основывается на следующих основных критериях: экономия от масштаба, внешние эффекты, близость к потребителям-налогоплательщикам, характер предпочтений потребителей-налогоплательщиков и гибкость в отношении структуры расходов бюджета. Однако известные теоретические концепции часто подвергаются сомнению в работах, ориентированных на практику межбюджетных отношений (Lago, Lago-Reñas, Martinez-Vazquez, 2024). Так, авторы ряда исследований (см., например: Yilmaz, Zahir, 2020) полагают, что особенности разграничения полномочий на практике весьма редко следуют выводам и рекомендациям теории и скорее зависят от особенностей федеральной политики (Clemens, Veuger, 2023). По мнению А. Н. Швецова, способ разграничения полномочий зависит от уникальных условий той или иной страны и исторического развития институтов государственного управления (Швецов, 2020).

Основной недостаток в разграничении государственных полномочий в России – нечеткое распределение между федеральным и региональным уровнями. На практике это выражается в избыточном федеральном регулировании параметров расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, возможности появления у регионов обязательств, не обеспеченных фи-

нансовыми ресурсами, и недостаточном финансовом обеспечении делегированных полномочий (Голованова, 2018; Лавров, 2019). Неоднозначность разграничения полномочий выражена тем, что более 70% полномочий субъектов Федерации в сфере совместного ведения с Российской Федерацией дополнительно регулируются федеральными нормативными правовыми актами¹. С научной точки зрения это открывает перспективы для исследования вариантов классификации расходных полномочий и подбора оптимальных способов их финансирования (Климанов, Сафина, 2020). Анализ реестров расходных обязательств отдельных макрорегионов (Дальнего Востока) указывает на низкую самостоятельность региональных органов власти (Веприкова, Новицкий, 2021).

В 2020 г. шоком для системы разграничения полномочий стала пандемия коронавирусной инфекции. Новые полномочия повлекли незапланированные расходы в регионах, что от федеральных органов власти потребовало смены подходов к выделению федеральных трансфертов (Alexeev, Yushkov, 2022). Централизованная модель усилилась, так как произошла унификация выбора приоритетов региональных расходов, прежде всего в здравоохранении (Зубаревич, 2021). Были увеличены целевые трансферты, выданы бюджетные кредиты – но федеральное регулирование исполнения соответствующих полномочий осталось высоким (Климанов, Михайлова, 2021). Пандемия коронавирусной инфекции показала, что сложившаяся система налагает дополнительную ответственность на федеральные органы власти в кризисные периоды как за выработку антикризисных мер, так и за координацию их исполнения и финансирования (Seliverstov, et al., 2021). События 2022 г. внесли собственные коррективы в российскую модель бюджетного федерализма. У регионов появились обязательства, которые невозможно было предсказать заранее и формализовать.

Столь долгая фаза централизации в своем фискальном аспекте ведет к неэффективности расходов и отсутствию стимулов к наращиванию налоговой базы (Юшков, Савулькин, Одинг, 2017). Несовершенства в разграничении полномочий обуславливают частое применение методов «ручного управления» из-за невозможности реализации полномочий с помощью установленных регламентов (Состоится ли новая модель..., 2013). В таких условиях объективно снижается ценность формальных индикаторов результативности реализации государственных полномочий, так как те наиболее показательны на низовом уровне управления (Якобсон, 2006). Тем не менее государственное управление адаптируется к современным вызовам: можно выделить цифровизацию административных процессов, создание и функционирование Координационного центра при Правительстве Российской Федерации, многоуровневое гибкое планирование, ориентированное на результат, а не на процесс, совершенствование мониторинга и показателей эффективности национальных проектов и государственных программ (Barabashev, Klimenko, 2023).

¹ «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 N 117-р).

Общие принципы разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями на разных уровнях бюджетной системы установлены Конституцией Российской Федерации. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках предметов совместного ведения с Российской Федерацией устанавливаются федеральными законами, а основы бюджетного устройства и бюджетных правоотношений – Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ). Далее в данной работе под полномочиями субъектов Российской Федерации подразумеваются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам их совместного ведения с Российской Федерацией, которые осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта за исключением субвенций из федерального бюджета, если не указано иное.

Полномочия субъектов Российской Федерации прошли долгую эволюцию в системе нормативно-правового регулирования. Начиная с 2003 г. они были перечислены в ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон N 184), а с 2023 г. – в ст. 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. N 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон N 414). Первоначально в 2003 г. предусматривалось 41 полномочие субъектов Российской Федерации в совместном ведении, а на момент утраты Федеральным законом N 184 юридической силы в конце 2022 г. было прописано 129 полномочий. С начала действия Федерального закона N 414 с 2023 г. в ст. 44 предусмотрено 170 полномочий в сфере совместного ведения, осуществляемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Эти полномочия (всего – 175, по состоянию на ноябрь 2024 г.) и являются предметом анализа настоящей работы.

Цель данной статьи – выявить основные тенденции в разграничении полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в контексте принятия нового федерального закона и провести классификацию полномочий субъектов Российской Федерации. Авторы считают, что это будет способствовать пониманию текущего этапа развития российской модели бюджетного федерализма относительно широты предметов совместного ведения и особенностей федерального регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации. Поставлены следующие задачи:

- дать оценку частоте появления числа новых пунктов полномочий субъектов и проанализировать характер изменения состава и структуры полномочий в результате вступления в силу Федерального закона N 414 с 1 января 2023 г.;
- классифицировать экспертным путем полномочия субъектов Российской Федерации: (1) по разделам функциональной классификации расходов и по направлениям совместного ведения, прописанным в ст. 72 Кон-

- ституции Российской Федерации; (2) по приоритетности исполнения соответствующего расходного обязательства; (3) степени предопределенности объема соответствующих расходов бюджета субъекта;
- обсудить особенности распределения полномочий в российской модели бюджетного федерализма в контексте истоков проблемы их разграничения в начале 2000-х гг.

Гипотеза исследования состоит в том, что на текущем этапе развития российской модели бюджетного федерализма для части полномочий субъектов Российской Федерации предусмотрено федеральное регулирование параметров расходных обязательств, при этом все из них фактически входят в сферу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а сфера собственных полномочий субъектов де-факто отсутствует.

Материалы и методы

Сравнительный анализ норм законодательства позволяет выделить следующие формы изменения полномочий субъектов Российской Федерации. Каждое полномочие занимает отдельный пункт в соответствующей статье федерального закона. Всего можно различить шесть видов изменений:

- 1) исключение из нового закона пункта полномочия, который ранее был в Федеральном законе N 184;
- 2) появление в Федеральном законе N 414 нового пункта полномочия, который ранее не встречался даже в рамках сложного полномочия;
- 3) изменение формулировки пункта полномочия без изменения содержания;
- 4) изменение содержания пункта полномочия либо в форме добавления нового содержания к прежней формулировке в Федеральном законе N 414, либо в форме исключения части текста из новой редакции пункта полномочия. Одновременно добавление и исключение текста встречается, но весьма редко;
- 5) объединение или дробление пункта полномочия без изменения содержания;
- 6) объединение или дробление пункта полномочия с изменением содержания – в отличие от простого изменения содержания пункта полномочия, такой вид изменений в Федеральном законе N 414 фиксируется при добавлении нового содержания в пункт полномочия в дополнение непосредственно к объединению или дроблению пунктов.

Анализ полномочий основывается на их классификации. Для всех способов классификации применяется экспертное суждение, так как методик, позволяющих однозначно соотнести отдельное полномочие с тем или иным классификационным признаком, не разработано. Используются следующие критерии классификации:

1. Направления расходов. Используются два критерия группировки расходов: 1) раздел и подраздел классификации расходов бюджетов (далее также – функциональная классификация расходов) и 2) предмет со-

вместного ведения Российской Федерации и субъектов (в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации). Опыт классификации полномочий на основе функциональной классификации расходов ранее был представлен в (Кнутов, Синятуллина, 2018). Для подавляющего числа пунктов полномочий субъектов Российской Федерации можно присвоить один соответствующий код раздела расходов бюджета в соответствии с функциональной классификацией.

2. Приоритетность исполнения соответствующего расходного обязательства. Признаком приоритетности выступает соответствие содержания полномочия перечню показателей, на основе которых оценивается эффективность деятельности высших должностных лиц и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации^{2, 3}.
3. Степень предопределенности объема расходов. Для большинства полномочий субъектов Российской Федерации федеральные отраслевые законы не могут содержать положения, устанавливающие расходные обязательства субъектов⁴. Лишь для шести полномочий (в сфере проведения региональных выборов, поддержки сельского хозяйства и малого и среднего предпринимательства, дошкольного и общего образования, здравоохранения и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований) федеральный законодатель вправе определять объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Российской Федерации. Тем не менее избыточное федеральное регулирование полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения может допускать косвенное назначение расходных обязательств. В целях выявления полномочий субъектов, которые установлены в отраслевых федеральных законах в дополнение к нормам Федерального закона N 414, были проанализированы тексты 131 федерального закона за разные годы в текущей редакции – от 1991 до 2022 г.⁵. Наибольшее число рассмотренных нормативных актов было принято в 1996 г. (11), 2022 (10) и в 2011 гг. (9). Задачей анализа стал поиск того, есть ли в отдельном федеральном законе положения, предопределяющие объем расходов на исполнение соответствующего расходного обязательства либо явно предусматривающие расходные обязательства субъектов Российской Федерации, которые можно считать дополнительным к тем, которые предусмотрены в Федеральном законе N 414.

² «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» (Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 N 68 (ред. от 09.09.2022)).

³ «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. N 915» (Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2021 N 542 (ред. от 01.07.2023)).

⁴ Пункт 3 ст. 44 Федерального закона N 414.

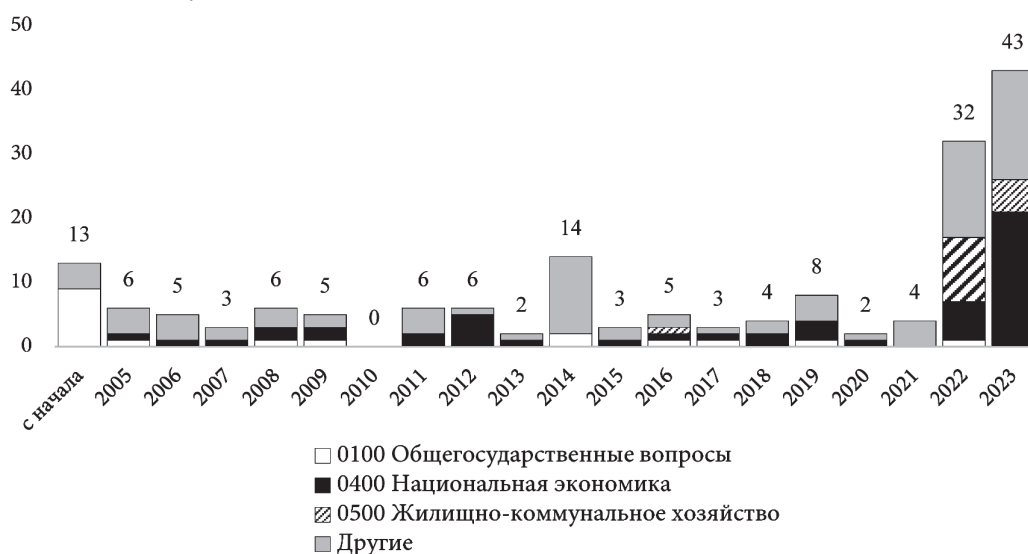
⁵ Полный перечень законов доступен от авторов по запросу.

Результаты

Динамика изменений пунктов полномочий субъектов Российской Федерации была относительно небольшой⁶. В среднем за каждый год вводилась либо изменялась формулировка лишь у нескольких пунктов полномочий, если оставить за скобкой изменения, произошедшие в 2014 и 2022–2023 гг. (рис. 1). Более трети полномочий, действовавших изначально (13 из 38), не претерпели изменений в формулировке с 2003 г. В 2014 г. были изменены формулировки всех базовых полномочий в сферах образования и здравоохранения. В 2022 и 2023 гг. (во втором случае – в связи со вступлением в силу Федерального закона № 414) дополнения полномочий были гораздо более существенными. Кроме регулирования экономики, они затронули такие сферы, как жилищно-коммунальное хозяйство, культура, охрана окружающей среды и социальная политика.

Рисунок 1

Хронология вступления в силу пунктов полномочий субъектов Российской Федерации в текущей редакции в разрезе разделов функциональной классификации расходов, ед.



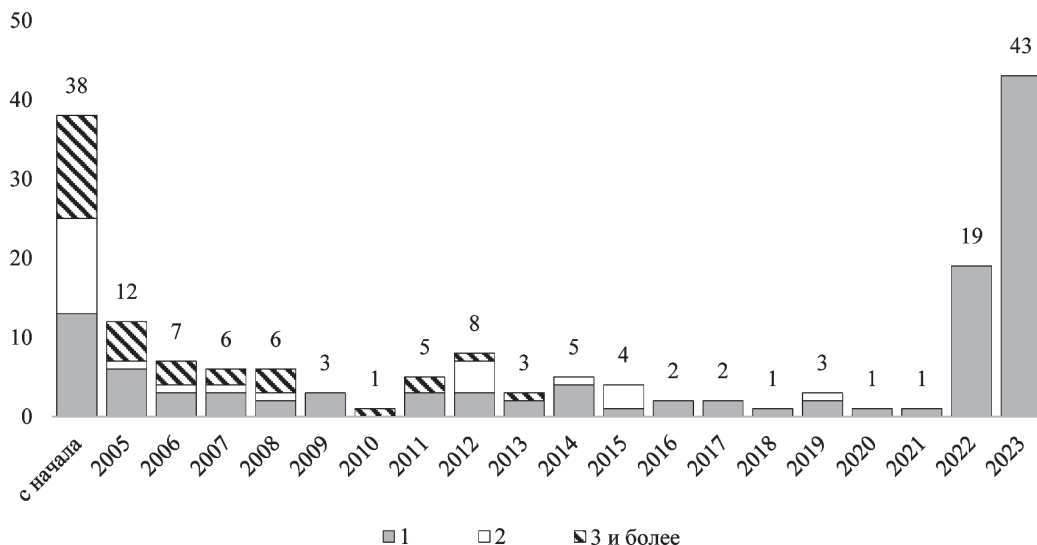
Источник: составлено по результатам анализа федеральных законов № 414 и № 184.

Полномочия субъектов Российской Федерации характеризуются относительным постоянством формулировок. Если свыше трети полномочий, действовавших изначально (13 из 38), вовсе не претерпели изменений, то около трети из тех, что были изменены, изменены лишь однажды (имеют две редакции) (рис. 2). Всего же в формулировку большинства полномочий (114) не были внесены изменения начиная с момента введения соответствующего пункта.

⁶ Данный подсчет учитывает текущую редакцию полномочий и период ее вступления в силу, а не первоначальную редакцию.

Рисунок 2

Число редакций полномочий субъектов Российской Федерации, ед.



Примечание: показан год вступления в силу первоначальной редакции пункта полномочий. Без учета полномочий, утративших силу к началу 2023 г., с учетом объединения и дробления полномочий в результате принятия Федерального закона N 414.

Источник: составлено авторами.

С 2023 г. с введением Федерального закона N 414 перечень полномочий субъектов Российской Федерации изменился весьма существенным образом, хотя и не радикально. Изменения по существу затронули менее половины общего числа новых полномочий (74 из 170) (табл. 1). Так, совершенно новыми стали 43 пункта полномочий, например, участие в проведении государственного экологического мониторинга, организация охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов и организация предоставления психолого-педагогической и социальной помощи обучающимся. Еще в 31 полномочии изменилось содержание. Из них три – в результате объединения или дробления пунктов полномочий. Например, два разных полномочия – увековечение памяти погибших при защите Отечества и утверждение перечня муниципальных образований, на территориях которых проходили боевые действия в период Великой Отечественной войны, – были объединены в одно полномочие, а два новых полномочия – организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей и региональный государственный контроль (надзор) за достоверностью сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, – ранее были одним полномочиим. Более половины из общего числа полномочий (96 из 170) не были изменены по существу, 54 из них были перенесены в новый закон буквально, в 33 изменена формулировка, но не содержание, оставшиеся девять пунктов полномочий претерпели объединение или дробление без изменения содержания.

Таблица 1

**Число пунктов полномочий, подвергшихся изменению
с вступлением в силу Федерального закона N 414, ед.**

Показатель	Количество пунктов в Федеральном законе	
	N 184	N 414
Всего пунктов	129	170
из них:		
Исключение пункта	4	-
Новый пункт	0	43
Изменение формулировки полномочия без изменения содержания	33	33
Изменение содержания полномочия	28	28
Объединение или дробление пунктов полномочий без изменения содержания	7	9
в том числе:		
объединение двух пунктов	4	2
дробление на два пункта	2	4
дробление на три пункта	1	3
Объединение или дробление пунктов полномочий с изменением содержания	3	3
в том числе:		
объединение двух пунктов	2	1
дробление на два пункта	1	2
<i>Справочно: буквальный перенос полномочия</i>	54	54

Источник: расчеты авторов.

Рассмотрим результаты классификации полномочий субъектов Российской Федерации по разным критериям.

1. Направления расходов. Наибольшее число полномочий субъектов Российской Федерации (51 полномочие) можно отнести к разделу «Национальная экономика», в том числе 20 полномочий – к подразделу «Общэкономические вопросы» и 11 – к подразделу «Транспорт» (рис. 3). За данной группой с большим отрывом следуют разделы «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (24 пункта полномочий), «Общесударственные вопросы» (18), «Жилищно-коммунальное хозяйство» (16) и «Охрана окружающей среды» (10). Напротив, полномочия социальной сферы (образование, культура, здравоохранение, социальная политика) в количественном выражении весьма малы. Классификация полномочий по направлениям совместного ведения, прописанным в ст. 72 Конституции Российской Федерации, показывает, что наибольшее число полномочий

можно отнести к таким сферам совместного ведения, как: «к» (в части жилищного права) – 17, «н» (организация органов власти) – 14, «д» (природопользование, экология, охрана окружающей среды) – 13, «экономическая политика, ценообразование, торговля» – 12, «к» (в части земельного (включая недра) права) – 11 и «транспорт» – 10 полномочий.

Рисунок 3

Экспертное распределение пунктов полномочий субъектов Российской Федерации по разделам функциональной классификации расходов



Источники: составлено авторами.

2. Приоритетность исполнения соответствующего расходного обязательства. Наибольшее число полномочий субъектов Российской Федерации, которые можно отнести к приоритетным, связаны с показателями экологии, качества городской среды и продолжительности жизни (табл. 2). Например, к ним относятся организация деятельности по накоплению твердых коммунальных отходов, участие в организации теплоснабжения и организация оказания населению медицинской помощи соответственно. Для сравнения, таким критериям эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, как развитие дорожной сети, число семей, улучшивших жилищные условия, доля граждан, занимающихся добровольческой деятельностью, и доля граждан, занимающихся физической культурой и спортом, соответствует лишь одно полномочие. Таким образом, большинство полномочий субъектов Российской Федерации, которые можно считать приоритетными, сосредоточены на решении задач социальной сферы (кроме непосредственно социальной политики) и эффективной организации жилищно-коммунального хозяйства и экологии, нежели различных экономических вопросов.

Таблица 2

Число пунктов полномочий субъектов Российской Федерации, соответствующих показателям эффективности деятельности высших должностных лиц и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, ед.

Показатель	Число пунктов полномочий
Качество окружающей среды	9
Качество городской среды	9
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	8
Число посещений культурных мероприятий	6
Условия для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности	6
Темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета	5
Объем жилищного строительства	5
Уровень образования	5
Эффективность системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи	3
Цифровая зрелость	3
Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых	3
Уровень бедности	2
Доля дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующая нормативам	1
Количество семей, улучшивших жилищные условия	1
Доля граждан, занимающихся добровольческой (волонтерской) деятельностью	1
Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом	1
Темп роста (индекс роста) реальной среднемесячной заработной платы	0
Численность населения субъекта Российской Федерации	0
Темп роста (индекс роста) реального среднедушевого денежного дохода населения	0

Источник: расчеты авторов.

3. Степень предопределенности объема расходов. Наибольшее число полномочий, объем расходов по которым можно считать в некотором смысле предопределенным для бюджетов субъектов Российской Федерации, можно отнести к направлениям 03 «Национальная безопасность...», 04 «Национальная экономика» и 10 «Социальная политика». Это, напри-

мер: предупреждение ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидация их последствий; поддержка сельскохозяйственного производства, разработка и реализация государственных программ (подпрограмм) субъекта Российской Федерации, содержащих мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства; создание условий и осуществление поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества (волонтерства) (табл. 3).

Таблица 3

Оценка числа полномочий субъектов Российской Федерации с predetermined объемом расходных обязательств, ед.

Полномочия	Число полномочий
Полномочия, которые можно связать с дополнительными полномочиями, прописанными в соответствующем федеральном законе либо для которых прописаны положения, предопределяющие объем расходов	29
в том числе в разрезе функциональной классификации расходов:	
01 Общегосударственные вопросы	2
03 Национальная безопасность...	6
04 Национальная экономика	5
06 Охрана окружающей среды	3
07 Образование	1
08 Культура, кинематография	2
09 Здравоохранение	3
10 Социальная политика	5
11 Физическая культура и спорт	1
14 Межбюджетные трансферты общего характера...	1
Остальные	141
Всего	170

Источник: расчеты авторов.

В отношении последнего полномочия в качестве примеров полномочий, предусматривающих дополнительные расходные обязательства субъектов, приведем следующие, прописанные в Федеральном законе от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»: финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам деятельности и развития социально ориентированных некоммерческих организаций; содействие развитию межрегионального сотрудничества социально ориентированных некоммерческих организаций;

пропаганда и популяризация деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций. Таким образом, проведенный в настоящей статье анализ показал, что для части полномочий субъектов Российской Федерации положения, предопределяющие объем расходов на исполнение соответствующего расходного обязательства, закреплены в отдельном федеральном законе. Но здесь речь скорее идет не о прямом установлении расходного обязательства, а полномочиях, дополнительных к тем, которые уже предусмотрены в Федеральном законе N 414.

Обсуждение

Выполненный анализ показал, что в целом полномочия субъектов Российской Федерации характеризуются относительным постоянством формулировок, динамика их изменений вплоть до 2023 г. была сравнительно небольшой. Пересмотр состава полномочий в форме введения Федерального закона N 414 в основном затронул полномочия, которые можно отнести к разделам расходов «Национальная экономика» и «Охрана окружающей среды». При этом исходя из состава показателей, по которым оценивается деятельность исполнительных органов власти, можно определить, что приоритетными для субъектов Российской Федерации являются полномочия по решению задач социальной сферы, эффективной организации жилищно-коммунального хозяйства и экологии. Для части полномочий в отраслевых федеральных законах предусмотрены дополнительные полномочия, прямо не упомянутые в Законе N 414, и в силу отдельных полномочий, в том числе в образовании и здравоохранении, федеральный законодатель вправе влиять на расходные обязательства субъектов Российской Федерации, что является признаком избыточного федерального регулирования и возможности появления обязательств, не обеспеченных финансовыми ресурсами.

Вопросы разграничения полномочий, актуальные и в настоящее время, занимали видное место в повестке укрепления и совершенствования государственной политики еще в начале 2000-х гг. В 2001–2003 гг. в рамках реализации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.⁷ подготовкой соответствующих предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления занималась Комиссия при Президенте Российской Федерации под председательством Д. Н. Козака, известная также как «Комиссия Козака». Важнейшей ее задачей было определить и закрепить на практике принцип установления, финансового обеспечения и исполнения расходного обязательства одним уровнем бюджетной системы. С 2020 г., когда все органы государственной власти и органы местного самоуправления стали вхо-

⁷ «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» (Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 N 584 (ред. от 06.02.2004)).

дить в единую систему публичной власти⁸, данный принцип стал означать исполнение расходного обязательства одним уровнем публичной власти в рамках уже единой системы. Согласно юридическим исследованиям, понятие публичной власти использовалось и ранее для обозначения совокупности органов государственной и муниципальной власти (Гошуляк, 2024), и закрепление данной концепции в Конституции объясняется лишь исключением несогласованности в решениях, принимаемых на разных уровнях, и упрощением их взаимодействия. Несмотря на изменения в законодательстве, реализация приведенного принципа до сих пор весьма ограничена. Этому препятствует как высокая межрегиональная дифференциация, стимулирующая использование целевых трансфертов, в том числе субвенций, так и особенности распределения полномочий.

Полномочия в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации настолько широки и разнообразны, что крайне сложно привести пример собственных полномочий субъектов по предметам собственного ведения. В связи с этим можно предположить, что все полномочия, которые реализуются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, фактически входят в сферу совместного ведения. На это косвенно указывают положения п. 5 ст. 44 Федерального закона N 414, согласно которым субъект Российской Федерации вправе самостоятельно формулировать собственные полномочия по тем вопросам, которые пока не урегулированы федеральными законами, и они становятся полномочиями в сфере совместного ведения.

Тезис о всеохватывающей сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации позволяет сделать предположение о возможности классификации всех перечисленных в Федеральном законе N 414 полномочий субъектов Российской Федерации на (1) полномочия с установленными расходными обязательствами в той или иной форме на федеральном уровне и (2) полномочия, расходные обязательства по которым субъекты устанавливают самостоятельно.

К первой группе относятся, в первую очередь, те полномочия, в отношении которых напрямую прописано право федерального законодателя определять объем и порядок осуществления расходов, которые были упомянуты ранее. Также сюда можно отнести переданные отдельные государственные полномочия и непередаваемые государственные полномочия Российской Федерации. Первые передаются органам власти субъектов Российской Федерации нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации при условии, что возможность передачи предусмотрена федеральными законами, регулирующими отношения в соответствующей сфере деятельности⁹; вторые – исполняются напрямую субъектами Российской Федерации вследствие наличия соответствующей нормы в федеральном законе¹⁰.

⁸ Статья 132 Конституции Российской Федерации.

⁹ Статья 46 Федерального закона N 414.

¹⁰ Статья 48 Федерального закона N 414.

Сюда же можно отнести выявленную авторами настоящей статьи ту часть полномочий из перечня в Федеральном законе N 414, для которых в отраслевых федеральных законах обязательства в той или иной степени предопределены либо которые сопровождаются дополнительными полномочиями. Яркими примерами полномочий с установленными расходными обязательствами являются полномочия в сферах образования и здравоохранения. Их число в общем перечне очень невелико, хотя соответствующие им расходы колоссальные: более 20% и около 15% от общих расходов бюджетов субъектов в среднем за 2011–2021 гг.

Ко второй группе полномочий относятся все остальные полномочия субъекта Российской Федерации, прописанные в Федеральном законе N 414. Для них федеральное законодательство определяет лишь обязанность субъекта установить соответствующее расходное обязательство. При таком взгляде на сложившийся порядок разграничения полномочий неопределенность числа и существа полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения можно считать реализацией принципа субсидиарности, который закреплен в ст. 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации, согласно которому перечень (собственных) полномочий субъектов Российской Федерации должен оставаться открытым.

В рамках сложившейся модели разграничения полномочий наблюдается тенденция роста числа полномочий субъектов Российской Федерации, в основном недорогостоящих и в сферах поддержки экономики и сохранения экологии. Можно предложить несколько объяснений данной тенденции. Во-первых, стремление федеральных органов государственной власти обеспечить реализацию соответствующих благ для населения регионов вне зависимости от их финансовых возможностей. С одной стороны, рост числа пунктов полномочий и их детализация напоминают феномен стремления ко все большему уточнению положений договора в рамках совершаемой транзакции, который можно встретить в теории контрактов – с целью минимизировать риски недостаточности информации, оппортунистического поведения сторон, избежания судебных разбирательств (Уильямсон, 1996). С другой стороны, аналогия с контрактными отношениями в частноправовой сфере может быть некорректной: межправительственные отношения существенно отличаются от гражданско-правовых отношений по заключению сделок тем, что одна из сторон – федеральный центр – обладает де-факто намного большим влиянием в силу конституционного закрепления полномочий и большей обеспеченности финансовыми ресурсами. Во-вторых, все большую детализацию полномочий субъектов Российской Федерации можно объяснить желанием федерального законодателя продемонстрировать политический посыл избирателям и его озабоченность проблемой предоставления соответствующих благ. В-третьих, известно, что, помимо устранения провалов рынка, государственное регулирование на практике также осуществляется в интересах определенных более узких групп акторов, преследующих собственные частные интересы, в том числе бюрократии (модель У. Нисканена) (Кли-

менко, Минченко, 2016). В последнем случае параметры расходных обязательств определяются не интересами медианного избирателя, а согласно переговорной силе групп коалиций в органе власти (Filimon, Romer, Rosenthal, 1982).

Каковы бы ни были причины, феномен расширения формально закрепленных полномочий субъектов Российской Федерации в условиях сложившегося способа разграничения полномочий в российской модели бюджетного федерализма требует дополнительных исследований. Но уже сейчас можно сделать вывод, что рост числа полномочий субъектов в федеральном законе не может считаться способом достижения цели их четкого разграничения. Четкое разграничение полномочий в рамках совместного ведения может быть достигнуто только тогда, когда установление, финансовое обеспечение и исполнение расходного обязательства осуществляется на уровне субъекта Российской Федерации (при этом введение обязательства может осуществляться на федеральном уровне) (Лавров, 2019). Иными словами, публично-правовое образование, которое установило обязательство, обязано его и финансово обеспечить.

Выводы

Особенности и перспективы разграничения полномочий в российской модели бюджетного федерализма зависят как от политического процесса в стране и регионах, так и от остроты проблемы высокой межрегиональной дифференциации, т.е. от факторов, обуславливающих большую роль федеральных органов государственной власти в установлении и финансовом обеспечении расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

Гипотеза исследования подтвердилась. Проведенный анализ позволил определить, что широта и разнообразие предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не оставляют возможности для существования на практике полномочий субъектов вне данной сферы. Полномочия субъектов Российской Федерации можно разделить на полномочия, параметры расходных обязательств по которым определяются в том числе решениями, принимаемыми на федеральном уровне, и полномочия, обязательства по которым субъекты устанавливают самостоятельно. Масштаб полномочий, федеральное регулирование по которым можно считать избыточным и несущим риск появления не обеспеченных финансовыми ресурсами обязательств субъектов Российской Федерации, остается большим. Среди прочих они затрагивают сферы образования и здравоохранения.

Происходящие рост числа и детализация полномочий субъектов Российской Федерации не способствуют четкости разграничения полномочий в системе государственного управления. Эффективного разграничения полномочий можно добиться лишь при соблюдении принципа установления, финансового обеспечения и исполнения расходного обязательства исключительно на уровне субъекта.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Андриченко Л.В. Разграничение полномочий между органами власти различных территориальных уровней: проблемы централизации и децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 37–58. URL: <https://elibrary.ru/RSDDCV> (дата обращения: 14.01.2025).
2. Букина И.С. Мировые тенденции и эффекты бюджетно-налоговой политики в 2021 г. // Федерализм. 2022. Т. 27, № 1. С. 113–129. DOI:10.21686/2073-1051-2022-1-113-129
3. Веприкова Е.Б., Новицкий А.А. Государственные расходы регионов: состояние и проблемы (на примере анализа реестров расходных обязательств дальневосточных субъектов Российской Федерации) // Финансовый журнал. 2021. Т. 13, № 6. С. 117–131. DOI:10.31107/2075-1990-2021-6-117-131
4. Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. 2018. № 2. С. 24–35. DOI:10.31107/2075-1990-2018-2-24-35
5. Госуправление: приоритетные шаги в целях устойчивого развития: Доклад к XIX Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, Москва, 10–13 апр. 2018 г. / Дмитриева Н.Е., Жулин А.Б., Клименко А.В. и др. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018.
6. Гошуляк В.В. Единая система публичной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 4. С. 7–12. DOI:10.18572/1813-1247-2024-4-7-12
7. Зубаревич Н.В. Возможности децентрализации в год пандемии: что показывает бюджетный анализ? // Региональные исследования. 2021. № 1. С. 46–57. DOI:10.5922/1994-5280-2021-1-4
8. Климанов В.В., Михайлова А.А. Бюджетная децентрализация в пандемию и постпандемийных условиях // Журнал Новой Экономической Ассоциации. 2021. № 3. С. 218–226. DOI:10.31737/2221-2264-2021-51-3-11
9. Климанов В.В., Сафина А.И. Возможности финансовой оценки полномочий субъектов Российской Федерации // Финансы. 2020. № 1. С. 18–24. URL: <https://elibrary.ru/RYNNDZ> (дата обращения: 14.01.2025).
10. Клименко А.В., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 7–30. URL: <https://elibrary.ru/WMQPXL> (дата обращения: 14.01.2025).
11. Кнутов А.В., Синятулина Л.Х. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: Количественный анализ и классификация // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 109–125. URL: <https://elibrary.ru/YTZHZL> (дата обращения: 14.01.2025).

12. Лавров А.М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2019. DOI:10.17323/978-5-7598-1992-9
13. Плаксин С.М., Стырин Е.М., Жулин А.Б. Подходы к формированию реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3. С. 7–28. URL: <https://elibrary.ru/ZHJMSN> (дата обращения: 14.01.2025).
14. Соколов И.А., Белев С.Г., Сучкова О.В. Как обеспечить бюджетную устойчивость в России? // Проблемы прогнозирования. 2021. № 4. С. 66–76. DOI:10.47711/0868-6351-187-66-76
15. Состоится ли новая модель экономического роста в России?: Доклад. Ясин Е.Г., Акиндинова Н.В., Якобсон Л.И., Яковлев А.А. М.: Изд. НИУ ВШЭ, 2013.
16. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, отношенческая контрактация. СПб.: Лениздат, 1996. С. 127–151.
17. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002.
18. Швецов А.Н. Государственное участие в преобразовании социоэкономического пространства // Вызовы и политика пространственного развития России в XXI веке. Под ред. В.М. Котлякова, А.Н. Швецова, О.Б. Глезер. М.: Товарищество научных изданий КМК, 2020. С. 291–345. URL: <http://www.igras.ru/2678> (дата обращения: 14.01.2025).
19. Юшков А.О., Савулькин Л.И., Одинг Н.Ю. Межбюджетные отношения в России: все еще маятник? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 5. С. 38–59. DOI:10.17323/1999-5431-2017-0-5-38-59
20. Якобсон Л. Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? // Вопросы экономики. 2006. № 8. С. 31–45. DOI:10.32609/0042-8736-2006-8-31-45
21. Alexeev M., Yushkov A. The fiscal impact of the COVID-19 pandemic on subnational governments: The case of Russia // Public Finance Review. 2022. Vol. 50, no. 3. P. 239–278. DOI:10.1177/10911421221097785
22. Aray H. A new approach to test the effects of decentralization on public infrastructure investment // Regional Studies. 2019. Vol. 53, no. 7. P. 1042–1057. DOI:10.1080/00343404.2018.1538552
23. Barabashev A., Klimenko A. Administrative and civil service reforms in Russia: recent trends at the time of turbulence // Public Administration Issues. 2023. No. 6. P. 44–61. DOI:10.17323/1999-5431-2023-0-6-44-61
24. Baumol W.J. Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis // American Economic Review. 1967. Vol. 57, no. 3 (Jun.). P. 415–426.
25. Clemens J., Veuger S. Intergovernmental grants and policy competition: Concepts, institutions, and evidence // NBER working papers. 2023. No. 31251. National Bureau of Economic Research. DOI:10.3386/w31251

26. del Granado F.J.A., Martinez-Vazquez J., McNab R.M. Decentralized governance, expenditure composition, and preferences for public goods // *Public Finance Review*. 2018. Vol. 46, no. 3. P. 359–388. DOI:10.1177/1091142116639127
27. Elazar D.J. *Exploring Federalism*. University of Alabama Press, 1991.
28. Facchini F. What are the determinants of public spending? An overview of the literature // *Atlantic Economic Journal*. 2018. Vol. 46, no. 4. P. 419–439. DOI:10.1007/s11293-018-9603-9
29. Faguet J.-P., Pöschl C. (eds). *Is decentralization good for development? Perspectives from academics and policy makers*. Oxford University Press, 2015.
30. Fenna A., Schnabel J. What is federalism? Some definitional clarification // *Publius: The Journal of Federalism*. 2024. Vol. 54, iss. 2, Spring. P. 179–200. DOI:10.1093/publius/pjad034
31. Filimon R., Romer T., Rosenthal H. Asymmetric information and agenda control: The bases of monopoly power in public spending // *Journal of Public Economics*. 1982. Vol. 17, iss. 1. P. 51–70. DOI:10.1016/0047-2727(82)90025-1
32. Lago M.E., Lago-Peñas S., Martinez-Vazquez J. On the effects of intergovernmental grants: a survey // *International Tax and Public Finance*. 2024. DOI:10.1007/s10797-023-09816-7
33. Musgrave R. *The theory of public finance. A Study in Public Economy*. McGraw-Hill, 1959.
34. Oates W.E. On the theory and practice of fiscal decentralization // IFIR Working Paper. 2006. No. 2006-05. URL: http://www.ifigr.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP-2006-05.pdf (дата обращения: 14.01.2025).
35. Qiao M., Ding S., Liu Y. Fiscal decentralization and government size: The role of democracy // *European Journal of Political Economy*. 2019. No. 59. P. 316–330. DOI:10.1016/j.ejpoleco.2019.04.002
36. Seliverstov V.E., Kravchenko N.A., Klistorin V.I., Yusupova A.T. Russian regions and the federal center against global threats: a year of fighting COVID-19 // *Regional Research of Russia*. 2021. Vol. 11, no. 4. P. 405–418. DOI:10.1134/S2079970521040158
37. Shah A. The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies // *The World Bank Policy and Research Series*. 1994. No. 23. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/158321468740153413/The-reform-of-intergovernmental-fiscal-relations-in-developing-and-emerging-market-economies> (дата обращения: 14.01.2025).
38. Tiebout C.M. A pure theory of local expenditures // *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64, no. 5. P. 416–424. DOI:10.1086/257839
39. Venturini F. The unintended composition effect of the subnational government fiscal rules: The case of Italian municipalities // *European Journal of Political Economy*. 2020. No. 63. Art. no. 101874. DOI:10.1016/j.ejpoleco.2020.101874

40. Wagner A. *Grundlegung der politischen Ökonomie*. Leipzig, C.F. Winter, 1892.
41. Watts R.L. *Comparing Federal Systems*. 3rd ed. Montreal et al. McGill-Queen's University Press, 2008.
42. Wellisch D. *Theory of Public Finance in a Federal State*. Cambridge University Press, 2009. DOI:10.1017/CBO9780511613319
43. Yilmaz S., Zahir F. Issues in intergovernmental fiscal transfers: Public finance and political economy considerations. In: Serdar Y., Farah Z. (Eds.). *Intergovernmental transfers in federations*. Edward Elgar Publishing, 2020. P. 21–40. DOI:10.4337/9781789900859.00010

REFERENCES

1. Andrichenko, L.V. (2013) 'Differentiation of powers between authorities of different territorial levels: problems of centralization and decentralization', *Public Administration Issues*, 4, pp. 37–58. (In Russian). Available at: <https://elibrary.ru/RSDDCV> (accessed 14 January 2025).
2. Bukina, I.S. (2022) 'Global trends and effects of fiscal policy in 2021', *Federalism*, 27(1), pp. 113–129. (In Russian). DOI:10.21686/2073-1051-2022-1-113-129
3. Veprikova, E.B., and Novitsky, A.A. (2021) 'State expenditures of the regions: the state and problems (on the example of the analysis of registers of expenditure obligations of the Far Eastern subjects of the Russian Federation)', *Financial Journal*, 13(6), pp. 117–131. (In Russian). DOI:10.31107/2075-1990-2021-6-117-131
4. Golovanova, N.V. (2018) 'Intergovernmental transfers: a variety of terms and Russian practice', *Financial Journal*, 2, pp. 24–35. (In Russian). DOI:10.31107/2075-1990-2018-2-24-35
5. Goshulyak, V.V. (2024) 'Unified system of public power in the Russian Federation', *State power and local self-government*, 4, pp. 7–12. (In Russian). DOI:10.18572/1813-1247-2024-4-7-12
6. Zubarevich, N.V. (2021) 'The possibilities of decentralization in the year of the pandemic: what does the budget analysis show?', *Regional studies*, 1, pp. 46–57. (In Russian). DOI:10.5922/1994-5280-2021-1-4
7. Klimanov, V.V., and Mikhailova, A.A. (2021) 'Budgetary decentralization in pandemic and post-pandemic conditions', *Journal of the New Economic Association*, 3, pp. 218–226. (In Russian). DOI:10.31737/2221-2264-2021-51-3-11
8. Klimanov, V.V., and Safina, A.I. (2020) 'The possibilities of financial assessment of the powers of the subjects of the Russian Federation', *Finance*, 1, pp. 18–24. (In Russian). Available at: <https://elibrary.ru/RYHHDZ> (accessed 14 January 2025).

9. Klimenko, A.V., and Minchenko, O.S. (2016) 'State regulation of the economy: issues of theory and best practice' *Public Administration Issues*, 3, pp. 7–30. (In Russian). Available at: <https://elibrary.ru/WMQPXL> (accessed 14 January 2025).
10. Knutov, A.V., and Sinyatullina, L.H. (2018) 'Powers of federal executive authorities: quantitative analysis and classification' *Public Administration Issues*, 1, pp. 109–125. (In Russian). Available at: <https://elibrary.ru/YTZHZL> (accessed 14 January 2025).
11. Lavrov, A.M. (2019) '*Logic and prospects of budget reforms in Russia: in search of «optimal decentralization»*'. *Cycle of publications and documents (1998–2019)*. Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics. (In Russian). DOI:10.17323/978-5-7598-1992-9
12. Plaksin, S.M., Styryn, E.M., and Zhulin, A.B. (2017) 'Summing up to the formation of the register of authorized federal executive authorities', *Public Administration Issues*, 3, pp. 7–28. (In Russian). Available at: <https://elibrary.ru/ZHJMSN> (accessed 14 January 2025).
13. *Public administration: priority steps towards sustainable development: Report to the XIX April International Scientific Conference on Problems of Economic and Social Development, Moscow, April 10–13, (2018)* Dmitrieva N.E., Zhulin A.B., Klimenko A.V., et al. (eds). National Research University Higher School of Economics. Moscow: Publishing House of the HSE.
14. Sokolov, I.A., Belev, S.G., and Suchkova, O.V. (2021) 'How to ensure budget sustainability in Russia?', *Forecasting problems*, 4, pp. 66–76. (In Russian). DOI:10.47711/0868-6351-187-66-76
15. Yasin, E.G., Akindinova, N.V., Yakobson, L.I., and Yakovlev, A.A. (2013) 'Will a new model of economic growth take place in Russia? Report', *Voprosy ekonomiki*, 5, pp. 4–39. (In Russian). DOI:10.32609/0042-8736-2013-5-4-39
16. Williamson, O.I. (1996) *Economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. St. Petersburg: Lenizdat.
17. Khristenko, V.B. (2002) *Intergovernmental relations and regional finance management: experience, problems, prospects*. Moscow: Delo. (In Russian).
18. Shvetsov, A.N. (2020) 'State participation in the transformation of socio-economic space', in: *Challenges and policy of spatial development of Russia in the XXI century*. Moscow: KMK, pp. 291–345. (In Russian). Available at: <http://www.igras.ru/2678> (accessed 14 January 2025).
19. Yushkov, A., Savulkin, L., and Oding, N. (2017) 'Intergovernmental Relations in Russia: Still a Pendulum?', *Public Administration Issues, Special Issue (electronic edition)*, pp. 38–59 (in English). DOI:10.17323/1999-5431-2017-0-5-38-59
20. Yakobson, L. (2006) 'Budget reform: federalism or results-based management?', *Voprosy ekonomiki*, 8, pp. 31–45. (In Russian). DOI:10.32609/0042-8736-2006-8-31-45
21. Alexeev, M., and Yushkov, A. (2022) 'The fiscal impact of the COVID-19 Pandemic on subnational governments: the case of Russia', *Public Finance Review*, 50(3), pp. 239–278. DOI:10.1177/10911421221097785

22. Aray, H. (2019) 'A new approach to test the effects of decentralization on public infrastructure investment', *Regional Studies*, 53(7), pp. 1042–1057. DOI:10.1080/00343404.2018.1538552
23. Barabashev, A., and Klimenko, A. (2023) 'Administrative and civil service reforms in Russia: recent trends at the time of turbulence', *Public Administration Issues*, 6, pp. 44–61. DOI:10.17323/1999-5431-2023-0-6-44-61
24. Baumol, W.J. 'Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis', *American Economic Review*, 57 (3), pp. 415–426.
25. Clemens, J., and Veuger, S. (2023) 'Intergovernmental grants and policy competition: Concepts, institutions, and evidence', *NBER working papers*, 31251. DOI:10.3386/w31251
26. del Granado, F.J.A., Martinez-Vazquez, J., and McNab, R.M. (2018) 'Decentralized Governance, Expenditure Composition, and Preferences for Public Goods', *Public Finance Review*, 46(3), pp. 359–388. DOI:10.1177/1091142116639127
27. Elazar, D.J. (1991) *Exploring Federalism*. University of Alabama Press.
28. Facchini, F. (2018) 'What are the determinants of public spending? An overview of the literature', *Atlantic Economic Journal*, 46(4), pp. 419–439. DOI:10.1007/s11293-018-9603-9
29. Faguet, J.-P., and Pöschl, C. (eds) (2015) *Is decentralization good for development? Perspectives from academics and policy makers*. Oxford University Press.
30. Fenna, A., and Schnabel, J. (2024) 'What is federalism? Some definitional clarification', *Publius: The Journal of Federalism*, 54, 2, pp. 179–200. DOI:10.1093/publius/pjad034
31. Filimon, R., Romer, T., and Rosenthal, H. (1982) 'Asymmetric Information and Agenda Control: The Bases of Monopoly Power in Public Spending', *Journal of Public Economics*, 17(1), pp. 51–70. DOI:10.1016/0047-2727(82)90025-1
32. Lago, M.E., Lago-Peñas, S., and Martinez-Vazquez, J. (2024) 'On the effects of inter-governmental grants: a survey', *International Tax and Public Finance*, DOI:10.1007/s10797-023-09816-7
33. Musgrave, R. (1959) *The theory of public finance. A study in public economy*. McGraw-Hill.
34. Oates, W.E. (2006) 'On the theory and practice of fiscal decentralization', *IFIR Working Paper*, 05. Available at: http://www.ificr.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP-2006-05.pdf (accessed 14 January 2025).
35. Qiao, M., Ding, S., and Liu, Y. (2019) 'Fiscal decentralization and government size: The role of democracy', *European Journal of Political Economy*, 59, pp. 316–330. DOI:10.1016/j.ejpoleco.2019.04.002
36. Seliverstov, V.E., Kravchenko, N.A., Klistorin, V.I., and Yusupova, A.T. (2021) 'Russian regions and the federal center against global threats: a year of fighting COVID-19', *Regional Research of Russia*, 11(4), pp. 405–418. DOI:10.1134/S2079970521040158

37. Shah, A. (1994) 'The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies', *The World Bank Policy and Research Series*, 23.
38. Tiebout, C.M. (1956) 'A Pure Theory of Local Expenditures', *Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416–424. DOI:10.1086/257839
39. Venturini, F. (2020) 'The unintended composition effect of the subnational government fiscal rules: The case of Italian municipalities', *European Journal of Political Economy*, 63, 101874. DOI:10.1016/j.ejpoleco.2020.101874
40. Wagner, A. (1892) *Grundlegung der politischen Ökonomie* [Foundations of Political Economy]. Leipzig: C.F. Winter. (In German).
41. Watts, R.L. (2008) *Comparing Federal Systems*. 3rd ed. Montreal et al.: McGill-Queen's University Press.
42. Wellisch, D. (2009) 'Theory of Public Finance in a Federal State', *Cambridge University Press*. DOI:10.1017/CBO9780511613319
43. Yilmaz, S., and Zahir, F. (2020) 'Issues in intergovernmental fiscal transfers: Public finance and political economy considerations', in: Serdar Y., Farah Z. (eds) *Intergovernmental transfers in federations*. Edward Elgar Publishing, pp. 21–40. DOI:10.4337/9781789900859.00010

Статья поступила в редакцию 26.08.2024;
одобрена после рецензирования 23.11.2024;
принята к публикации 11.03.2025.