

УДК 342.24

Механизм разграничения вопросов регулирования и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации в социальной сфере

Комиссарова Алина Вячеславовна, магистрант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, alya.komissarova.01@mail.ru

Статья посвящена рассмотрению механизма разграничения полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в социальной сфере. Автором проанализированы актуальные проблемы данного правового института и дальнейшие тенденции его развития. Особое внимание уделено правовым аспектам взаимодействия федерального центра и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации национальных проектов и государственных программ Российской Федерации социальной направленности. В заключение сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования системы полномочий органов публичной власти в социальной сфере.

Ключевые слова: федеративная система, бюджетные ассигнования, публично-правовые образования, проектное управление, социальная сфера, национальный проект.

Социальная политика является одним из ключевых приоритетов российского государства на современном этапе развития.

Вопросы сохранения населения и повышения благополучия граждан, укрепления здоровья, а также поддержка семьи определены Президентом Российской Федерации в качестве одной из первоочередных национальных целей развития Российской Федерации [1].

С целью расширения спектра применения мер социального сопровождения российских семей реализуются свыше пятнадцати государственных программ Российской Федерации, национальных проектов и интегрированных в их состав федеральных проектов, а также порядка сотни региональных программ социальной направленности.

Особенности разграничения административно-управленческих компетенций органов центральной и региональной власти обусловлены государственным устройством, основанным на принципах федерализма.

Спецификой регулирования правовых институтов социального права является их отнесение к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что вытекает из содержания подп. «ж», «ж.1» ч. 1 ст. 72 Конституции [2]. В доктрине конституционного права для описания указанной модели взаимодействия между федеральным центром и регионами используется термин «конкурирующий федерализм» [3, с. 131].

Установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального развития отнесены к исключительному ведению Российской Федерации (подп. «е» ст. 71), поскольку для обеспечения устойчивого стабильного развития федеративное государство должно применять «единые правила игры» для всех входящих в его состав субъектов, действия которых, по мнению В. Е. Чиркина, не могут быть аморфными [4, с. 12].

Основываясь на диспозиции нормы ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации, субъекты Российской Федерации самым активным образом осуществляют законодательную деятельность по таким направлениям социального регулирования, как демографическая и жилищная политика, содействие занятости, оказание государственной социальной помощи, в том числе экстренной, социальное обслуживание и другие вопросы.

Базовые социальные правомочия граждан закреплены в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. В практике

регионального конституционного законодательства нередко используются правовые конструкции, предусматривающие детализированное регулирование институтов социального права по сравнению с нормами федеральной Конституции. В частности, ч. 2 ст. 13 Устава (Основного Закона) Тульской области предусмотрено создание условий для развития системы социальной помощи и инфраструктуры, реализации системы мероприятий, направленных на полное и (или) частичное восстановление способностей инвалидов, оказания поддержки слаботязженным группам, поощрения создания иных форм социального обеспечения [5].

Однако проведенный сравнительный правовой анализ принятых региональными властями конституционных актов позволил установить, что в большинстве из них нормы о социальных гарантиях для граждан практически полностью дублируют соответствующие положения ст. 39 Конституции Российской Федерации.

На уровне законодательных актов субъектов Российской Федерации предусмотрены дополнительные меры социальной направленности, что позволяет расширять перечень социальных правомочий для граждан, зарегистрированных и проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а также регламентировать условия и порядок предоставления социальных преференций участникам социальных правоотношений.

Так, в Республике Татарстан законодательно закреплена правовая институция «минимальный потребительский бюджет» [6], которая призвана более полно учитывать социальные характеристики стандарта уровня жизни в отличие от прожиточного минимума, применяемого в федеральной практике.

Свою социальную значимость доказала сформированная на протяжении последних восемнадцати лет практика предоставления средств семейного капитала. При этом отдельные регионы (Карачаево-Черкесская Республика, Кемеровская область, Чувашская Республика) не ограничивают использование средств материнского регионального капитала «жесткими» временными рамками в зависимости от даты появления на свет (усыновления) второго, третьего, четвертого ребенка или последующих детей, в отличие от норм Федерального закона от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [7].

Кроме того, в настоящее время на региональном уровне вво-

дится целый ряд качественно новых мер социальной поддержки отдельных категорий населения.

Например, Главой Республики Мордовия А. А. Здуновым предложено введение такой социальной нормы, как предоставление жилья семьям, родившим первого или последующих детей в период с 1 ноября 2025 г. по 1 ноября 2027 г., при условии отсутствия у данных семей в собственности жилых помещений [8].

Вместе с тем, по мнению отдельных исследователей, региональному законодательству зачастую присущи такие недостатки юридической техники, как полное дублирование положений соответствующего федерального закона, отсутствие специфических правовых норм, невысокое качество понятийного аппарата, а также опасения с принятием законов, не имеющих аналогов на федеральном уровне [9, с. 50].

Как утверждают ряд авторов, разграничение компетенции в области совместного ведения Российской Федерации и регионов продолжает оставаться наиболее конфликтной сферой внутригосударственных отношений [10, с. 54].

В существующем виде приведенный в ст. 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [11] перечень полномочий региональных органов власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по мнению Л. В. Андриченко, выполняет задачу некоего реестра названных полномочий органов власти субъектов Российской Федерации. В связи с этим, как полагает исследователь, данный перечень целесообразнее было бы изложить не в тексте Федерального закона от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ, а в виде приложения к нему либо в виде отдельного реестра, поскольку указанный реестр полномочий носит во многом инструментальный характер и важен для ведения мониторинга состояния осуществления управленческой деятельности на региональном уровне, тогда как более важную роль имеют принципы разграничения полномочий, устанавливающие требования к федеральным законам, обеспечивающим такое разграничение [12, с. 56].

Региональным структурам передан значительный объем компетенции в социальной сфере, поскольку они являются ключевым звеном в реализации большинства национальных проектов и входящих в их состав федеральных проектов, а также государственных программ Российской Федерации. Вопросы совершенствования механизма взаимодействия между федеральными и региональными органами власти при осуществлении полномочий в социальной сфере являются весьма актуальными ввиду наличия не малого числа вопросов, требующих урегулирования.

Учитывая высокую социальную значимость и масштабный охват благополучателей национальных проектов, считаю приоритетной задачей законодательное закрепление на федеральном уровне порядка регулирования и контроля в сфере их реализации. В частности, это касается национальных проектов социальной направленности, таких как «Семья», «Демография», «Продолжительная и активная жизнь», «Молодежь и дети».

Данный вопрос уже не раз поднимался Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, которым акцентировано внимание на то, что «отсутствие необходимой законодательной базы, регуливающей отношения между федеральным и региональным уровнями, возникающие в ходе реализации национальных проектов, вызывает необходимость поиска эффективных способов их взаимодействия» [13].

Исследуя проблемы реализации национальных проектов, следует отнести к одному из основных недостатков правового регули-

рования недостаточный уровень информационного взаимодействия между федеральным центром и региональными властями, приводящий в ряде случаев к ненадлежащему или несвоевременному исполнению региональными органами власти обязательств по выполнению соглашений в рамках реализации федеральных проектов и (или) государственных программ Российской Федерации.

Одна из причин такого положения дел кроется в несовершенстве системы проектного управления, закреплённой Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. N 1288, которая, по мнению ряда экспертов, заканчивается на федеральном уровне ввиду отсутствия четко выстроенной структуры проектного управления на уровне субъектов Российской Федерации [14].

На сегодняшний день показатели отдельных национальных проектов и входящих в их состав федеральных проектов требуют согласования с аналогичными показателями региональных проектов. По образному выражению начальника управления проектного развития и экспертно-аналитической работы администрации Губернатора Ульяновской области Н. П. Глинкина, «вся история национальных проектов — это постоянный перенос сроков». Одной из ключевых причин такой ситуации, по мнению эксперта, является отсутствие четкого регламента взаимодействия между федеральными органами власти, выступающими разработчиками федеральных проектов, и регионами. В частности, не прописаны стадии согласования документов и сроки их исполнения, что приводит к затягиванию процессов. Например, до сих пор не регламентированы сроки инициирования внесения изменений в паспорт федерального проекта в части, касающейся региональной составляющей, что создает дополнительные сложности в реализации проектов на местах [15].

Соглашаясь с приведенной аргументацией, представляется, что необходимость принятия вышеназванного нормативного акта назрела весьма давно, поскольку аналогичный регламент взаимодействия для федеральных министерств и ведомств был утвержден Правительством Российской Федерации еще в 2005 г.

Кроме того, серьезной проблемой остается своевременная актуализация паспортов национальных проектов и входящих в их состав федеральных проектов. Эта актуализация направлена, в том числе, на устранение дублирования показателей и результатов в отдельных государственных программах и проектах, принятых на федеральном и региональном уровнях, что обусловлено недостаточной синхронизацией между ними.

Наиболее наглядно данная проблема обозначена в Заключение Счетной палаты Российской Федерации, в котором отмечено, что в 2023 г. только по 37 государственным программам сформировалось 1379 версий паспортов, при этом отдельные версии программ действовали в один и тот же период [16].

Нельзя признать положительным моментом и факт отсутствия в свободном доступе (непрозрачность) отчетных данных об исполнении национальных проектов, поскольку в открытой части ГИИС «Электронный бюджет» отсутствует посвященный им раздел. В то же время доступ к закрытой части данного портала возможен только при наделении пользователей соответствующими полномочиями, что существенно затрудняет мониторинг реализации национальных проектов и государственных программ.

Заслуживает внимания предложение А. Ю. Юфкина о том, что эффективный опыт регионов в части организации систем мониторинга в процессе реализации национальных проектов может быть использован при развитии системы мониторинга на федеральном уровне [17].

Правительством Российской Федерации до сих пор не утвержден порядок планирования параметров финансового обеспечения государственных программ за счет внебюджетных источников, что в ряде случаев приводит к замещению внебюджетного финансирования бюджетным.

Контрольными органами обоснованно обращается внимание на необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования процедур подготовки, реализации и оценки эффективности государственных программ и национальных проектов посредством утверждения правил формирования системы показателей и результатов государственных программ и их структурных элементов [18].

По нашему мнению, с учетом огромного массива неразрешенных несоответствий следует в ближайшей перспективе провести масштабную работу по обобщению на общероссийском уровне практики реализации национальных проектов и государственных программ Российской Федерации с учетом позиции региональных органов власти.

Краеугольной проблемой разграничения административно-управленческих компетенций органов центральной и региональной власти выступает вопрос надлежащего финансового обеспечения социальных обязательств в условиях строго регламентированного Бюджетным кодексом Российской Федерации [19] ограниченного бюджетного ассигнования.

Так, по смыслу ст. 85 БК РФ основанием для возникновения расходных обязательств соответствующего субъекта Российской Федерации, в том числе в социальной сфере, является принятие на региональном уровне законов и иных нормативных правовых актов, а также заключение субъектом Российской Федерации договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов.

Однако в правоприменительной практике нередко встречаются ситуации неисполнения (формального исполнения) субъектами Российской Федерации полномочий в социальной сфере ввиду отсутствия бюджетных ассигнований, необходимых для их реализации. В частности, большой общественный резонанс получили многочисленные факты нарушений при предоставлении многодетным семьям в качестве меры социальной поддержки в собственность земельных участков, не обеспеченных инженерной инфраструктурой, необходимой для возможности постоянного проживания на них. При этом в данной ситуации органы местного самоуправления мотивировали свое бездействие тем, что со стороны

органов власти регионов им не были переданы бюджетные средства для реализации соответствующих полномочий ввиду отсутствия закона, который бы регламентировал случаи и порядок предоставления таких земельных участков, а также выделение муниципалитетам межбюджетных трансфертов на указанные цели.

В результате существующего пробела в федеральном и региональном законодательстве исполнение Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» и от 23 января 2024 г. N 63 «О мерах социальной поддержки многодетных семей» в практической плоскости зачастую становится невозможным, что, по сути, превращает нормы данных Указов в ничем не обеспеченные декларации.

В результате в рамках многолетней судебной практики по рассматриваемой категории дел была сформирована взвешенная правовая позиция о необходимости выполнения принципа справедливого перераспределения публичных финансов, означающего, что в процессе передачи компетенции социальные гарантии для граждан не могут быть уменьшены [20].

В продолжение рассмотрения выявленной проблемы исследователь И. Ф. Фасеев полагает, что в отношении государственного управления и расходования общественных финансов должен применяться принцип субсидиарной ответственности органов публичной власти более высокого уровня за действия органов власти более низкого уровня [21].

Таким образом, отметим, что в целях урегулирования спорных ситуаций, связанных с ненадлежащей реализацией предусмотренных мер социальной поддержки многодетных семей, необходимо установить в кратчайшие сроки на федеральном уровне порядка обеспечения объектами инфраструктуры земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, при их предоставлении в собственность гражданам для индивидуального жилищного строительства в качестве меры государственной поддержки семей с тремя и более детьми.

Безусловно, только сбалансированная и справедливая система разграничения полномочий между разными уровнями публичной власти, учитывающая ресурсные возможности и особенности социально-экономического положения территориальных образований, является неременным условием для качественной реализации в полном объеме социально значимых масштабных задач, направленных на обеспечение устойчивого социального развития нашего государства, увеличения численности его населения и повышения уровня жизни людей.

Примечания

1. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 N 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства РФ. 2024. N 20. Ст. 2584.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.03.2025).
3. Новоселова-Чурсина Е. С. Проблемы конкурирующего федерализма // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. N 2. С. 130–145.
4. Чиркин В. Е. Современное федеративное государство: учебное пособие. М., 1997. 127 с.
5. Закон Тульской области от 27.05.2022 N 36-ЗТО «Устав (Основной Закон) Тульской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.03.2025).
6. Закон Республики Татарстан от 23.07.2008 N 31-ЗРТ «О минимальном потребительском бюджете в Республике Татарстан» // Республика Татарстан. 2008. N 150.
7. Федеральный закон от 29.12.2006 N 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Собрание законодательства РФ. 2007. N 21. Ст. 19.
8. Глава Мордовии объявил о запуске новой меры поддержки рождаемости в Республике Мордовия. URL: <https://www.e-mordovia.ru> (дата обращения: 19.02.2025).

9. Азарова Е. Г., Зенков В. Н., Лапаева В. В. Социальное законодательство: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, В. Н. Зенкова. М., 2005. 352 с.
10. Ведяшкин С. В., Илюшин А. В. Разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. N 31. С. 53–62.
11. Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. N 52. Ст. 8973.
12. Андриченко Л. В. Эволюция принципов федерализма в России в свете конституционных преобразований 2020 г. // Журнал российского права. 2022. N 3. С. 48–59.
13. Решение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 08.06.2021 N 169/7. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru> (дата обращения: 19.01.2025).
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 N 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. N 45. Ст. 6947.
15. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне: материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). URL: <http://council.gov.ru> (дата обращения: 05.02.2025).
16. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2023 год. URL: <https://ach.gov.ru> (дата обращения: 29.01.2025).
17. Юфкин А. Ю. Особенности организации системы контроля и мониторинга реализации национальных проектов в Российской Федерации // Московский экономический журнал. 2022. N 6. С. 302–316.
18. Счетная палата провела анализ программно-целевого управления федеральными и иными ресурсами в Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru> (дата обращения: 31.01.2025).
19. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.
20. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 09.11.2017 N 2516-О «По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2018. N 1.
21. Фасеев И. Ф. Проблемы эффективности правового регулирования разграничения полномочий между органами публичной власти // Муниципальная власть. 2008. N 1. С. 17–23.

English version

Mechanism for delineating regulatory issues and interaction between federal executive authorities and regional authorities of the Russian Federation in the social sphere

Komissarova Alina Vyacheslavovna, master's student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The article is devoted to the mechanism of delineating powers between federal and regional executive authorities in the social sphere. The author analyzes current problems of this legal institution and future trends in its development. Special attention is paid to the legal aspects of interaction between the federal center and the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation in the implementation of national projects and state programs of the Russian Federation with a social focus. In conclusion, proposals are formulated to improve the legal regulation of the system of powers of public authorities in the social sphere.

Keywords: federal system, budget allocations, public legal entities, project management, social sphere, national project.