

Публичная власть в России: конституционно-экономические проблемы*

Болдырев Олег Юрьевич,
 ассистент кафедры конституционного и муниципального права
 Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ),
 доцент кафедры муниципального права
 Юридического института Российского университета дружбы народов (РУДН),
 кандидат юридических наук
 oleg211291@bk.ru

Среди проблем, актуализированных конституционным закреплением понятия «публичная власть», — разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в экономической и социально-экономической сферах и финансово-экономические основы функционирования публичной власти. Так, возникает вопрос, является ли поправка к ст. 132 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления «в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи», обеспечивающей гарантии доступности медицинской помощи населению и увеличивающей полномочия местного самоуправления, или же она перекладывает ответственность за доступность медицинской помощи с государства на местное самоуправление. Вопрос — будет ли местное самоуправление реально обеспечено необходимыми материальными и финансовыми ресурсами для реализации соответствующих полномочий? Прежние тенденции (коммерциализация и «оптимизация» здравоохранения, негативно сказавшиеся на доступности медицинской помощи, и незначительность собственных источников доходов местного самоуправления, а также выявленные на практике проблемы взыскания в пользу муниципальных образований причитающихся им трансфертов) вынуждают ставить соответствующий вопрос. В статье также рассматриваются проблемы разграничения между уровнями публичной власти (и между разными органами в рамках одного уровня) предметов ведения и полномочий в сфере финансовой политики, управления и распоряжения публичной собственностью. Отдельно отмечаются проблемы разграничения ответственности за проводимую экономическую политику между Президентом, Правительством, Центральным банком и Государственным Советом; парламентского и внешнего государственного финансового контроля.

Ключевые слова: публичная власть, местное самоуправление, Центральный банк, местные налоги и сборы, парламентский контроль, внешний государственный финансовый контроль.

Public Government in Russia: Constitutional and Economic Issues

Oleg Yu. Boldyrev
 Teaching Assistant of the Department of Constitutional and Municipal Law
 of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU)
 Associate Professor of the Department of Municipal Law
 of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia (PFUR)
 PhD (Law)

The constitutional establishment of the concept of “public power” has actualized a number of problems. One of them is the differentiation of the subjects of competence and powers between the levels of public power in the economic and socio-economic spheres, and the financial and economic foundations of the functioning of public power. However, the question arises how to interpret the amendment to Article 132 of the Constitution of the Russian Federation, according to which local self-government bodies “in accordance with federal law ensure the availability of medical care within their competence”. Is it providing guarantees for the availability of medical care to the population and increasing the powers of local self-government, or does it shift responsibility for the availability of medical care from the state to local self-government? The question is whether the local self-government will actually be provided with the necessary material and financial resources for the implementation of the relevant powers. Previous trends (commercialization and “optimization” of healthcare, which negatively affected the availability of medical care, and the insignificance of local self-government’s own sources of income, as well as the problems identified in practice of collecting transfers owed to municipalities in favor of them) force us to raise an appropriate question. The article also examines the problems of differentiation between the levels of public power (and between different bodies within the same level) of the spheres of competence and powers in the field of financial policy, management and disposal of public property. The problems of differentiation of responsibility for the economic policy carried out between the President, the Government, the Central Bank and the State Council; parliamentary and external state financial control are separately noted.

Keywords: public authorities, local self-government, central bank, local taxes and fees, parliamentary control, external state financial control.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-31220.

Термин «публичная власть», хотя и ранее использовался, в том числе Конституционным Судом РФ¹, на уровне Конституции РФ он был закреплен Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее — Закон о поправке к Конституции РФ 2020 г.). Среди вопросов, актуализированных конституционной реформой, — разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в экономической и социально-экономической сферах и финансово-экономические основы функционирования как публичной власти в целом, так и ее отдельных уровней. Сразу обратим внимание, что ряд вопросов в этой статье формулируются как постановочные, каждый из которых требует отдельного более детального анализа.

1. Среди аргументов в поддержку конституционной реформы 2020 г. ее идеологами отмечались ее социальная направленность, а также расширение полномочий и реальных возможностей местного самоуправления (наряду с положениями об обеспечении суверенитета и др.)². Автору данной статьи в других публикациях приходилось обращать внимание на то, что многие из заявленных целей реформы (включая социальную направленность) трудно считать достигнутыми (в частности, не использованы апробированные в зарубежном опыте механизмы), — при одновременном усугублении проведенной реформой иных проблем (особенно в части сдержек и противовесов, а также в части доступности для граждан конституционного правосудия и др.)³. Применительно к рассматриваемой тематике отметим дополнение ст. 132 Конституции РФ положением, согласно которому органы местного

самоуправления «в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи». Однако представляется, что эта поправка требует осмысления.

Во-первых, обеспечение доступности медицинской помощи названо отдельно от решения вопросов местного значения. В то же время действующий закон относит близкие сферы к «вопросам местного значения» (например, согласно подп. 12 п. 1 ст. 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к вопросам местного значения муниципального района относится «создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района»).

Во-вторых, возникает вопрос: является ли указанная поправка к ст. 132 Конституции обеспечивающей гарантии доступности медицинской помощи населению и увеличивающей полномочия местного самоуправления, или же она перекладывает ответственность за доступность медицинской помощи с государства на местное самоуправление. Во всяком случае, ключевой вопрос здесь — в том, будет ли местное самоуправление реально обеспечено необходимыми материальными и финансовыми ресурсами для реализации соответствующих полномочий (в противном случае являющихся, по сути, не столько «полномочиями», сколько «бременем»), — не случайно Европейская хартия местного самоуправления устанавливает: «Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом» (п. 2 ст. 9).

Наметившиеся ранее тенденции, к сожалению, вынуждают ставить вопрос о подобных рисках.

Во-первых, коммерциализация и так называемая оптимизация здравоохранения негативно сказались на доступности для населения медицинской помощи. Так, в Отчете Счетной палаты РФ 2015 г. указывалось, что по итогам 2014 г. было сокращено 19 228 врачей (заметим: среди клинических специальностей, которые подверглись наибольшему сокращению, были и инфекционисты, о чем актуально вспомнить в нынешних условиях пандемии), причем «сокращение численности медицинских работников не соответствует реально существующей потребности во врачах и средних медицинских

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”» // СПС «Гарант».

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 06.03.2020).

³ Болдырев О.Ю. Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы. Часть 2. Поправки к Конституции: нерешенные и новые проблемы и вектор дальнейшего реформирования // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 3—8; Болдырев О.Ю., Ненахова Ю.С. Проблемы реализации социального государства и конституционная реформа — 2020 // Народонаселение. 2020. № 4. С. 71—82.

работниках»⁴. Указанную проблему отмечали и врачи и специалисты в области организации здравоохранения. Так, бывший главный врач одной из крупных многопрофильных клиник Петербурга и экс-председатель Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга доктор медицинских наук А.А. Редько обращает внимание, что «оптимизация здравоохранения разрушила звено первой медицинской помощи, сельскую медицину, уничтожила 90% ЦРБ, ФАПов, сельских поликлиник, что автоматически привело к росту запущенной и тяжелой патологии, повышенной нагрузке на центры высокотехнологичной медицины и вторичному **снижению доступности медицинской помощи** у жителей мегаполисов, таких как Санкт-Петербург, на территории которого такие центры расположены»⁵ (здесь и далее выделения мои. — О.Б.). Причем отмечалась корреляция «оптимизации» здравоохранения и его коммерциализации. В Отчете Счетной палаты РФ было отмечено: «По данным Росстата, в 2013 году объем платных медицинских услуг для населения составлял 358,5 млрд рублей, а в 2014 году — 445,2 млрд рублей (рост на 24,2%). На фоне сокращения коечного фонда и численности медицинских работников это может свидетельствовать о замещении бесплатной медицинской помощи платной»⁶. Это же отмечали и специалисты: «Рост частной медицины происходит на фоне сжимания медицины государственной. Федеральный бюджет здравоохранения сократился с 747,6 млрд руб. в 2011 году до 319,1 млрд руб. в 2019 году <...> К 2018 году число государственных клиник в стране сократилось на 12%, больниц — на 11,2%, прочих государственных медицинских учреждений — почти на 40%»⁷. В результате проведенной «оптимизации» в условиях пандемии COVID-19 произошло

массовое перепрофилирование медицинских учреждений (включая специализированные) под борьбу с коронавирусом, что снизило для граждан доступность медицинской помощи по иным (как распространенным, так и редким и тяжелым) заболеваниям⁸. В Докладе Института экономики РАН обращается внимание на то, что пандемия резко обострила проблемы здравоохранения, «во многом вызванные «оптимизационными экспериментами», практически подорвавшими первичное звено российского здравоохранения и его санитарно-эпидемиологическую службу, резко сократившими его обеспеченность кадрами и их компетентность (и не только врачей, но и среднего и младшего медперсонала)»⁹.

Во-вторых, в постсоветской России хотя и была провозглашена самостоятельность местного самоуправления, но оно оказалось «бедным» в части собственных источников доходов. Так, Е.С. Шугрина показывает за период с 2010 по 2018 г., что, несмотря на рост доходов местных бюджетов в абсолютной величине, в процентном соотношении доля собственных доходов уменьшилась¹⁰. Эксперты также обращают внимание на незначительность поступления налоговых доходов в местные бюджеты¹¹. В то же время финансово-экономическая зависимость от трансфертов «сверху» всегда влечет риск скрытой политической зависимости (это касается как зависимости местного самоуправления от государственной власти, так и зависимости субъектов Федерации от федерального центра — проблема, заслуживающая отдельного рассмотрения в контексте так называемого финансового федерализма). Фактически это признавал и Конституционный Суд РФ. Так, в Постановлении от 11 ноября 2003 г. № 16-П он отмечал: «Финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления. Соответственно, степень финансовой самостоятельности определяется бюджетной компетенцией органов местного самоуправления»¹².

⁴ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения соглашений между Министерством здравоохранения Российской Федерации и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению целевых показателей (нормативов) оптимизации сети медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2015. № 7 (211). URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/bc2/bc2e647e5de43e3031fb4f600137bc9e.pdf>. С. 201–208.

⁵ Редько А.А. Подведение итогов оптимизации здравоохранения в России на примере Санкт-Петербурга // Здоровье — основа человеческого потенциала: проблемы и пути их решения. 2018. Том 13. № 1. С. 372.

⁶ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения соглашений между Министерством здравоохранения Российской Федерации и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению целевых показателей (нормативов) оптимизации сети медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения». С. 210.

⁷ Редько А.А. Указ. соч. С. 371.

⁸ Мануйлова А. Посторонние болезни нарушают карантин // Коммерсант. 2020. 22 апреля. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4327842> (дата обращения: 06.05.2020).

⁹ Предложения по мероприятиям в сфере экономической и социальной жизни страны после завершения активной фазы борьбы с коронавирусом. Доклад Института экономики РАН. М., 2020. URL: https://inecon.org/docs/2020/publications/Report_IE%20RAS_20200526.pdf (дата обращения: 12.07.2020). С. 25–26.

¹⁰ См.: Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 3. С. 96–97.

¹¹ См.: Там же. С. 97.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности

Отдельную проблему составляют и своевременность и полнота средств, передаваемых местному самоуправлению государством, в том числе большое количество «нефинансируемых мандатов» — полномочий, переданных ненадлежащим образом, что лишает муниципальные образования возможности получения финансирования, а также особенность бюджетного законодательства, позволяющего возлагать расходные обязательства на субъект РФ только в рамках финансового года, и отсутствие нормы, предусматривающей взыскание из бюджета субъекта РФ суммы субсидии, недополученной в течение действия закона о бюджете на конкретный год¹³.

В 2018 г. в Конституционном Суде РФ оспаривалась конституционность п. 3 ст. 242 БК РФ, в соответствии с которым бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря. По мнению заявителя (городской округ «Город Чита»), указанная норма — по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, — лишает муниципальное образование возможности взыскать с субъекта РФ задолженность, возникшую по причине неисполнения взятой им на себя обязанности по софинансированию расходных обязательств данного муниципального образования в конкретном финансовом году. Конституционный Суд РФ признал оспариваемую норму не противоречащей Конституции РФ, однако, истолковав ее как не предполагающую «по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования» отказ во взыскании с субъекта РФ причитающихся муниципальному образованию средств субсидии по причине истечения финансового года.

Надежду, что, несмотря на указанную выше поправку к ст. 132 Конституции РФ, государство сохранит ответственность за указанную сферу, дает п. «в» ст. 114 Конституции РФ, в соответствии с которым Правительство РФ «обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области... здравоохранения...». Однако проблема требует осмысления.

2. Применительно к разграничению предметов ведения и полномочий в сфере финансовой политики между уровнями публичной власти отметим следующее.

положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда». URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-11112003-n/>

¹³ Шугрина Е.С. Указ. соч. С. 99.

2.1. Финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия отнесены Конституцией РФ к ведению Российской Федерации (п. «ж» ст. 71), поэтому проблема разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в этой сфере отсутствует.

Однако сохраняется проблема разграничения полномочий в указанной сфере между различными органами государственной власти и иными субъектами (с неоднозначным конституционно-правовым статусом) на федеральном уровне. Так, согласно ст. 75 Конституции РФ, денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком РФ (поднимаемый некоторыми экономистами вопрос не формальной, а фактической эмиссии, осуществляемой коммерческими банками, выносим за скобки). Его основная функция (которую он осуществляет «независимо от других органов государственной власти») — «защита и обеспечение устойчивости рубля».

В то же время, хотя не только экономисты, но и юристы-конституционалисты признают, что финансовую власть «олицетворяет в своей основе Центральный банк»¹⁴, его статус вызывает вопросы с 1990-х годов¹⁵.

Специалисты в области конституционной экономики отмечают «изменение экономических функций государства в связи с делегированием государством властных полномочий саморегулируемым организациям предпринимателей»¹⁶. Но проблему можно сформулировать шире — выведение государственных полномочий (и шире — полномочий публичной власти) в финансово-экономической сфере из системы разделения властей и передача их иным субъектам. Ярким примером является как раз выведение Центрального банка из системы разделения властей, а по мнению некоторых исследователей, вообще из системы государственных органов, что одними авторами поддерживается и обосновывается доктриной «независимости центральных банков»¹⁷, а другими рассматривается как идея, пролоб-

¹⁴ См.: Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 78.

¹⁵ Подробнее см.: Болдырев О.Ю. Экономический суверенитет государства и конституционно-правовые механизмы его защиты: монография / науч. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2018. С. 327–333.

¹⁶ Очерки конституционной экономики. 23 октября 2009 года / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2009. С. 278.

¹⁷ Конституционная экономика / П. Баренбойм, Г. Гаджиев, В. Лафитский, В. Мау. М.: Юстицинформ, 2006. С. 269.

бировавшая самими финансовыми структурами¹⁸. В любом случае отметим риск того, что под прикрытием идеи «независимости» центрального банка значительные полномочия публичной власти в финансово-экономической сфере (а как будет показано ниже, и в сфере управления публичной собственностью) выводятся из-под всей полноты демократического контроля.

Кроме того, существует проблема разграничения полномочий Правительства РФ и Центрального банка в сфере денежно-кредитной политики. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики утверждаются Центральным банком¹⁹. Ряд его функций и полномочий, по сути, относятся к сфере денежно-кредитной политики. Но, по подп. «б» п. 1 ст. 114 Конституции РФ, обеспечение проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики — полномочие Правительства РФ. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» как будто попытался решить эту коллизию, закрепляя, что Центральный банк разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику «во взаимодействии с Правительством Российской Федерации» (п. 1 ст. 4). Представляется, однако, что эта оговорка не устраняет исходной коллизии.

Кроме того, некоторые полномочия, ранее осуществлявшиеся исполнительной властью (по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков), были переданы Центральному банку Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ²⁰, что с конституционно-правовой точки зрения означает выведение части полномочий публичной власти из системы разделения властей и передачу их субъекту с неоднозначным конституционно-правовым статусом.

2.2. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ федеральный бюджет и бюджеты государственных

внебюджетных фондов РФ разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов РФ, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований (ст. 11). Конституционный Суд РФ отмечал: «Бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований. <...> Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов...»²¹

В то же время Конституция РФ не закрепила требования выравнивания финансового положения субъектов Федерации (что известно зарубежным конституциям, например, Основному закону ФРГ). Проблема актуальна в силу чрезвычайного уровня межрегиональной дифференциации в России, что имеет не только социальный аспект, но и может нести риски для территориальной целостности государства.

2.3. Согласно ч. 1 ст. 132 Конституции РФ (в прежней редакции), «органы местного самоуправления <...> **устанавливают** местные налоги и сборы...». Законом о поправке к Конституции РФ 2020 г. формулировка была заменена на «...**вводят** местные налоги и сборы», что требует осмысления.

Еще в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П подчеркивалось, что если федеральный законодатель самостоятельно определяет не только перечень федеральных налогов и сборов, но и все элементы налоговых обязательств, то «применительно к субъектам РФ и органам местного самоуправле-

¹⁸ Андреева Г.Н. Размышления об особенностях становления российской теории конституционного регулирования экономических отношений // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 3–11; Ликбез в защиту рубля и национальной финансовой политики. Беседа академика РАН С. Глазьева и главного редактора газеты «Промышленные ведомости» М. Гельмана. URL: <https://www.promved.ru/articles/article.phtml?id=2818&номер=94> (дата обращения: 20.07.2020).

¹⁹ См., например: Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2021 год и период 2022 и 2023 годов (утв. Банком России) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СПС «КонсультантПлюс».

ния понятие “установление налогов и сборов” имеет иной юридический смысл».

В Определении от 5 февраля 1998 г. № 22-О Конституционный Суд РФ уточнил: органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законом: представительные органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать лишь вопрос, **вводить или не вводить** те местные налоги, которые перечислены законом. На тот момент это был Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», норма которого и оспаривалась «как содержащая исчерпывающий перечень местных налогов», что, по мнению заявителей (с запросами в Конституционный Суд обратились районные суды), противоречило ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, закрепляющей, что органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают местные налоги и сборы. Но принятый впоследствии Налоговый кодекс РФ (далее — НК РФ) сохранил санкционированный Конституционным Судом подход прежнего закона: согласно п. 6 ст. 12 НК РФ федеральные, региональные или местные налоги и сборы, им не предусмотренные, устанавливать не могут. Перечень местных налогов и сборов исчерпывающе закреплён в ст. 15 НК РФ. Хотя термин «установление» (применительно к местным налогам и сборам) сохранялся, но, по сути, подразумевал совокупность, во-первых, их введения на территории конкретных муниципальных образований (но в рамках императивно закреплённого Налоговым кодексом РФ исчерпывающего перечня местных налогов и сборов), а во-вторых, определение (тоже с оговоркой «в порядке и пределах, которые установлены настоящим Кодексом») отдельных элементов налогообложения: налоговых ставок, порядка и сроков уплаты налогов (хотя тоже с оговоркой, что если эти элементы налогообложения не установлены Налоговым кодексом РФ; иные же элементы налогообложения по местным налогам устанавливаются только Налоговым кодексом РФ).

Возникает вопрос: является ли поправка 2020 г. к ч. 1 ст. 132 Конституции РФ уточнением формулировки — в соответствии с логикой, ранее сформулированной Конституционным Судом и законодателем, или же созданием предпосылки для дальнейшего сужения компетенции местного самоуправления в налоговой сфере (возможность в будущем ограничить органы местного самоуправления только введением местных налогов и сборов на территории конкретного муниципаль-

ного образования даже без их участия в определении элементов налогообложения).

Пока Налоговый кодекс РФ сохранил прежнюю терминологию (в ст. 12 сохраняется формулировка о возможности «устанавливать» местные налоги и сборы Налоговым кодексом РФ «и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований»). Однако проблема требует осмысления.

Кроме того, в Налоговый кодекс РФ вносятся изменения, касающиеся федеральной территории «Сириус»²²: поправка к Конституции РФ о федеральных территориях и законодательное установление первой такой территории требуют отдельного осмысления вопроса о распределении компетенции в бюджетно-налоговой (и шире — в целом финансовой) сфере между не только Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, но и федеральными территориями.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в сфере управления и распоряжения публичной собственностью и разграничения публичной собственности — вопрос, заслуживающий отдельного рассмотрения. Отметим лишь, что даже на федеральном уровне возникает проблема, аналогичная описанному выше в отношении финансовой политики. Так, по п. «г» ст. 114 Конституции РФ, управление федеральной собственностью осуществляет Правительство РФ. Однако, в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» управление золотовалютными резервами Банка России (входящими в «имущество Банка России», являющееся федеральной собственностью, — ст. 2) осуществляет Центральный банк (п. 7 ст. 4).

Проблема касается и другой федеральной собственности. Так, в 2020 г. Правительство РФ приобрело у Центрального банка РФ обыкновенные акции ПАО «Сбербанк России», причем это оформлялось как «продажа»²³. Сама уместность

²² Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 1 и 2 Федерального закона «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход” в связи с принятием Федерального закона “О федеральной территории “Сириус”» // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 50-ФЗ (последняя редакция) «О приобретении Правительством Российской Федерации у Центрального банка Российской Федерации обыкновенных акций публичного акционерного общества “Сбербанк России” и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

«выкупа» Правительством РФ у Центрального банка федеральной собственности (управлять которой по ст. 114 Конституции РФ и так должно было Правительство РФ) — требующий осмысления конституционно-правовой вопрос.

4. В соответствии с Законом о поправке к Конституции РФ 2020 г. Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему *публичной власти* (а не только органов государственной власти, как это было предусмотрено ранее — поправка к ч. 2 ст. 80 Конституции РФ); Президент Российской Федерации формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов *публичной власти* (поправка к ст. 83 Конституции РФ).

Представляется, что изменение формулировки не решило одну из наиболее актуальных для России проблем — субъекта, несущего ответственность за проводимую в России финансово-экономическую и социально-экономическую политику. В массовом сознании силами СМИ ответственность за нее возлагается на Правительство РФ и Центральный банк — несмотря на то что по Конституции РФ Президент определяет основные направления не только внешней, но и внутренней (т.е. включая экономическую) политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной (в новой формулировке — публичной) власти, имеет кадровые и иные механизмы влияния на Правительство РФ и Центральный банк.

Более того, появление нормы о Государственном Совете, представляется, только размывает ответственность за проводимый экономический курс.

5. Обозначенная в предыдущем пункте проблема выводит на один из ключевых вопросов в организации что государственной, что в целом публичной власти — систему сдержек и противовесов (в том числе применительно к экономической сфере — одной из сфер, где сдержки и противовесы призваны играть особо большую роль). Среди ее ключевых элементов — парламентский и внешний государственный финансовый контроль. Но хотя Закон о поправке к Конституции РФ 2020 г. дополнил Конституцию ст. 103.1 о парламентском контроле, он не предоставил Парламенту в этой части новых полномочий по сравнению с закрепленными в законодательстве (так, названные парламентские запросы и так предусмотрены в ст. 5 и 8 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»; в остальном — отсылка к законодательству). В то же время Закон о поправке к Конституции РФ 2020 г. «легализовал» участие Президента в формировании Счетной палаты РФ (прежняя редакция Конституции РФ и Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ в изначальной редакции не предусматривали участия Президента РФ в формировании Счетной палаты, четко определив субъектов, ее формирующих; представляется, что до поправки 2020 г. сохранялся вопрос о конституционности произошедшего впоследствии законодательного наделения этим полномочием Президента РФ), что содержит риски с точки зрения независимости Счетной палаты и возможности полноценного осуществления финансового контроля в отношении исполнительной власти — независимо от того, кто во многом кадрово и формирует исполнительную власть, и имеет механизмы влияния на нее.

Указанные выше противоречивые тенденции требуют осмысления.

Литература

1. Болдырев О.Ю. Экономический суверенитет государства и конституционно-правовые механизмы его защиты : монография / О.Ю. Болдырев ; научный редактор С.А. Авакьян. Москва : Проспект, 2018. 408 с.
2. Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2017.
3. Конституционная экономика : учебник для юридических и экономических вузов / П. Баренбойм, Г. Гаджиев, В. Лафитский, В. Мау. Москва : Юстицинформ, 2006. 527 с.
4. Очерки конституционной экономики. 23 октября 2009 года : сборник статей / ответственный редактор Г.А. Гаджиев. Москва : Юстицинформ, 2009. 279 с.
5. Шугрина Е.С. Экономическая основа местного самоуправления: правовой анализ / Е.С. Шугрина // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 3. С. 89–109.