

Комягин Д. Л.

Бюджетное право России: бюджетное устройство и бюджетная система

Понятия бюджетного устройства и бюджетной системы. Можно выделить два подхода к понятию бюджетной системы. Первая точка зрения заключается в том, что под бюджетной системой подразумеваются все отношения, связанные с бюджетом, включая доходы, расходы, полномочия участников бюджетного процесса, а также межбюджетные отношения и др. За пределами бюджетной системы в этом случае (не всегда) остается только бюджетный процесс, а также правовое регулирование ответственности за нарушения бюджетного законодательства. Такой подход, характерный для экономических исследований, можно назвать макросистемным, так как здесь понятие бюджетной системы расширяется до размера всех государственных финансов, зачастую включая в себя налоговую систему, децентрализованные финансы. Настоящий материал построен на ином, традиционном подходе, который заключается в том, что бюджетная система государства (публично-территориального образования) объединяет собой бюджеты всех публично-территориальных образований, расположенных на его территории либо подпадающих под юрисдикцию данного государства.

С точки зрения системного анализа разница между макроподходом к бюджетной системе и традиционным подходом заключается в наборе элементов, которые составляют ту и другую системы. Для «расширенной» бюджетной системы в качестве ее элементов рассматриваются не только бюджеты, но и бюджетные доходы (в том числе налоги), расходы, участники бюджетного процесса и т.д. В целом для данного подхода характерна неопределенность в отношении элементов, включаемых в бюджетную

систему, состав которых разнится у разных исследователей. Другой, традиционный подход в большей степени характерен для юридической науки, которая всегда отличается склонностью к ясности и недвусмысленности понятий. В этом случае элементами бюджетной системы являются исключительно бюджеты. Следует заметить, что и здесь элементный состав может меняться. В частности, в настоящее время появление наднациональных образований (Европейский Союз, Союз Беларуси и России), имеющих свои бюджеты, диктует необходимость их рассмотрения как новых элементов бюджетной системы.

Организация бюджетной системы, ее структура и принципы построения связаны с понятием *бюджетного устройства*¹. Межбюджетные отношения, то есть отношения по предоставлению финансовой помощи и выравниванию уровня обеспеченности бюджетов достаточным объемом доходов для реализации компетенции, непосредственно связаны с бюджетным устройством и могут изучаться в качестве раздела бюджетного устройства.

Легальное определение бюджетной системы содержится в статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой *бюджетная система* представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулирующую законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и государственных внебюджетных фондов. Консолидированные бюджеты в бюджетную систему не включаются, так как по своей сути являются не бюджетами, а просто отчетами о совокупности результатов исполнения

¹ См.: Закон РСФСР от 10.10.1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС. 1991. № 46. Ст. 1543.

бюджетов на определенной территории². Легко увидеть, что консолидированные бюджеты не составляются в качестве проектов, не утверждаются и не исполняются.

Легальное определение не дает никакого понятия о структуре бюджетной системы, не констатируя ни иерархичности, ни равенства в отношении между бюджетами – элементами системы. Статья 10 БК РФ именуется «Структура бюджетной системы», но лишь выделяет отдельно группы бюджетов: федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации; бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты, в том числе бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов Москвы и Санкт-Петербурга. В редакции БК РФ, действующей до внесения в него изменений Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, содержалась более определенная фраза о том, что бюджетная система состоит из различных *уровней* бюджетов.

Таким образом, в бюджетной системе Российской Федерации имеются федеральный уровень, уровень субъектов Российской Федерации и местный уровень. Несмотря на то что упоминание об уровнях бюджетной системы исключено, эти уровни сохраняются де-факто, отчасти исходя из территориально-государственного устройства Российской Федерации, отчасти из сложившихся экономических отношений. Согласно статье 5 Конституции Российской Федерации Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов равноправных субъектов Российской

² В соответствии со статьей 6 БК РФ, консолидированный бюджет является сводом бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории.

Федерации. Пунктом третьим этой же статьи Конституции Российской Федерации указывается, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Здесь нельзя не обратить внимание на коллизию между конституционными нормами и нормами БК РФ. Государственное устройство Российской Федерации ограничено субъектами Российской Федерации. Местное самоуправление, являясь публичной властью, не является властью государственной. Тем не менее, согласно понятию бюджетной системы в статье 6 БК РФ, бюджетная система, будучи основана на государственном устройстве, включает в себя местные бюджеты, которые не имеют отношения к государственному устройству.

Отчасти разрешил данную коллизию Конституционный Суд Российской Федерации, указав на ключевое значение принципа единства государственной власти и целостности государства, в частности неоднократно была озвучена следующая позиция: «бюджеты субъектов Российской Федерации и местные *бюджеты не существуют изолированно*, а являются составной частью финансовой системы Российской Федерации»³. Исключить местные бюджеты из бюджетной системы Российской Федерации привело бы к ситуации, что в государстве одновременно существуют две бюджетные системы, а это означает радикальным образом разрушить сложившийся и устоявшийся на протяжении уже десятков лет экономический порядок и создать угрозу экономической безопасности Российской Федерации.

³ См., например, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13.06.2006 г. № 194-О // Вестник КС РФ. 2006. № 5; постановление от 17.06.2004 г. № 12-П // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

Весьма показательна для разбираемой проблемы структура бюджетной системы Союза ССР, которая в рамках единого государственного бюджета объединяла собой союзный (центральный) бюджет, государственные бюджеты союзных республик в составе СССР и бюджет социального страхования (современные государственные внебюджетные фонды). Государственные бюджеты республик в составе СССР, в свою очередь, делились на республиканские (центральные) бюджеты и областные⁴, районные, поселковые и другие бюджеты в соответствии с административно-территориальным делением. Единый государственный бюджет⁵ позволял осуществлять балансирование доходов и расходов между всеми входящими в его состав бюджетами, что исключало какой-либо их дефицит, юридические коллизии и споры, связанные с межбюджетными отношениями. Вместе с исчезновением Союза ССР были упразднены государственный и союзный бюджет, и роль балансирующего центра по умолчанию взял на себя федеральный бюджет, будучи первоначально по своей природе республиканским бюджетом.

Количество уровней бюджетной системы, как правило, связано с административно-территориальным устройством. Из федеративных государств примером такой бюджетной системы, помимо Российской Федерации, является Федеративная республика Германия, где имеется федеральный бюджет, бюджеты регионов (земель), составляющих федерацию, и местные бюджеты. Китай при унитарном устройстве имеет бюджеты пяти иерархических уровней: 1) бюджет центрального

⁴ Такой завершённый вид бюджетная система СССР приобрела не сразу. Например, решение об отражении в едином государственном бюджете (с разной степенью детализации) союзного бюджета, бюджетов союзных и автономных республик, местных бюджетов и включении в государственный бюджет бюджета социального страхования было принято Совнаркомом СССР 10.07.1938 г. (Известия Советов депутатов трудящихся СССР от 11.07.1938 г.). См.: Глезин С.С. Бюджетная система Союза ССР (сборник законодательных материалов). – М., 1947. С. 3.

⁵ В настоящее время государственный бюджет сохранился в Китайской Народной Республике, в Республике Украина, Республике Беларусь.

правительства (государственный) 2) бюджеты провинций, а также бюджеты автономных районов и муниципалитетов, подчиненных непосредственно центральному правительству; 3) бюджеты городов, имеющих административно-территориальное деление на районы и префектуры; 4) бюджеты уездов и городов, не имеющих административно-территориального деления на районы и префектуры; 5) бюджеты поселков, национальных поселков и небольших городов⁶. Также и Республика Франция, будучи унитарным государством, имеет бюджетную систему четырех уровней: общенациональный бюджет, региональные бюджет, бюджеты департаментов и, наконец, местные бюджеты.

В литературе можно встретить упоминание о том, что бюджетная система, в свою очередь, является частью финансовой системы государства⁷, Кроме этого, бюджеты и бюджетная система в целом являются частью системы народно-хозяйственного (социально-экономического) планирования, представляя собой финансовый план-прогноз. Этот план должен соответствовать и приниматься во исполнение общего плана социально-экономического развития. Существование бюджетной системы как подсистемы более общей системы (финансовой системы и системы стратегического планирования) определяет такие ее свойства, как федерализм (характеризующий сложные отношения центра и регионов с большей долей независимости регионов) и унитаризм (характерный для иерархически выстроенной, централизованной системы)⁸. В научной

⁶ Подробнее см.: Комягин Д.Л. О бюджетном устройстве и современном бюджетном законодательстве Китая // Реформы и право. 2010. № 4. С. 55.

⁷ См., например: Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы России. – М., 2006. С. 18 – 20.

⁸ Федерализм и унитарность как свойства бюджетной системы связаны с принципом фискального (бюджетного) федерализма, неся в себе характеристику его реализации.

литературе имеется аргументированное мнение, что определяющим для бюджетной системы Российской Федерации будет свойство унитаризма⁹.

Государственные внебюджетные фонды – не совсем обычный элемент бюджетной системы. Противоречие заложено уже в наименовании: данный элемент является частью бюджетной системы, имеет собственный бюджет, но называется внебюджетным. На самом деле государственные внебюджетные фонды по своей природе теснейшим образом встроены в бюджетную систему и не способны к самостоятельному функционированию вне системы, которая является постоянным «донором», позволяющим балансировать расходы фондов.

«Внебюджетная» природа государственных внебюджетных фондов проявляется исключительно в противопоставлении с бюджетными фондами, которые представляют собой обособленные в рамках бюджета целевые расходы и закрепленные в бюджете для их покрытия доходные источники¹⁰. Государственные внебюджетные фонды также представляют собой обособленные целевые расходы социального характера¹¹, но не включаемые в бюджет, и являются преемниками бюджета социального страхования, который входил в качестве составной части в государственный бюджет Союза ССР. Следует заметить, что за рубежом расходы на социальное страхование принято называть «социальными бюджетами».

⁹ См.: Шевелева Н.А. Бюджетная система России: проблема правового регулирования в период социально-экономических реформ. – СПб., 2004.

¹⁰ Утратившей силу статьей 17 БК РФ целевые бюджетные фонды определялись как фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджета за счет доходов целевого назначения. Существование целевых бюджетных фондов является отступлением от принципа совокупного покрытия расходов бюджета, хотя до настоящего времени в федеральном бюджете существуют Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, Инвестиционный фонд, Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, Фонд реформирования ЖКХ и др.

¹¹ На социальный характер государственных внебюджетных фондов прямо указывало определение, содержащееся в утратившей силу статье 143 БК РФ, согласно которой государственные внебюджетные фонды предназначены для реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение по возрасту; социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о социальном обеспечении; социальное обеспечение в случае безработицы; на охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

В настоящее время в Российской Федерации существуют следующие государственные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, а также, на уровне субъектов Российской Федерации, территориальные фонды обязательного медицинского страхования (статья 144 БК РФ)¹². Бюджеты государственных внебюджетных фондов не включаются в консолидированные бюджеты, но их проекты проходят обязательное согласование в федеральном (региональном) министерстве, отвечающем за вопросы социальной политики и социального страхования. Принято решение о том, что кассовое исполнение всех государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством, в силу чего государственные внебюджетные фонды будут лишены права самостоятельно открывать банковские счета. Органы управления государственными внебюджетными фондами являются главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств. Составление и утверждение государственных внебюджетных фондов синхронизированы с составлением и утверждением федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Источниками формирования государственных внебюджетных фондов служат налоговые и неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы, установленные статьей 146 БК РФ. Существует законодательный запрет как на изъятие средств фондов, так и на направление их на иные цели, не связанные с задачами фондов.

Статус Пенсионного фонда Российской Федерации как страховщика по обязательному пенсионному страхованию установлен Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в

¹² Количество государственных внебюджетных фондов уменьшилось с начала 1990-х гг., в частности был упразднен Фонд занятости, имеется тенденция к дальнейшему их сокращению и включению в федеральный бюджет.

Российской Федерации», на основании которого он действует. Некоторые полномочия Пенсионного фонда Российской Федерации установлены Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации». Фонд социального страхования Российской Федерации и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования действуют на основании актов Правительства Российской Федерации¹³.

Принципы построения бюджетной системы. «Принцип» (от лат. *principium* – основа, начало) – это основное, исходное изложение какой-нибудь теории, учения мировоззрения, теоретической программы¹⁴. Иначе говоря, принцип является первоосновой какого-либо явления, процесса, научного подхода и т.д.

Понятие принципа связано с понятиями идеи, правила, нормы, но не совпадает с ними, так как носит основополагающий характер.

Принципы права – «абстрактное выражение смысла некоего множества правовых норм»¹⁵. «Принципы права в отличие от конкретных юридических норм больше зависят от состояния правовых знаний. Они возникают лишь на определенном этапе правогенеза, непосредственно связанном с появлением развитого юридического мышления, в то время как правовые нормы в ряде случаев возникали стихийно, в ходе повседневной практической деятельности людей. Принципы права исторически появились значительно

¹³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.02.1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // Российская газета.1994. 22 февраля, № 35; постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.1998 г. № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 10.08.1998 г. № 173. Ст. 3902.

¹⁴ См.: Ожегов С.И., Шведов Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1999. С. 595.

¹⁵ Четвернин В.А. Краткий курс лекций по проблемам теории права и государства // <http://new.hse.ru/sites/tp/default.as>.

позже иных его норм, первоначально существовавших в виде юридических обычаев»¹⁶.

Первостепенное значение имеет юридическое закрепление принципов права, придание им силы¹⁷.

Нормы права не могут противоречить принципам по смыслу. Это не означает, что из самих принципов права выводятся новые нормы; принципы могут выступать как инструмент для нормотворчества и правоприменения, в качестве «фильтра», отсекающего неправовые нормы. Применение определенных принципов права задает конкретные методы и даже неразрывно с ними связано.

Правовые принципы, получившие юридическое закрепление, представляют собой уже не только основополагающие начала, но также средство поддержания порядка, первоначально установленного плана в той или иной сфере правового регулирования. Порядок как единственно допустимое состояние предметов и явлений в соответствующей сфере получает благодаря принципам устойчивость иммунитет к внешним деструктивным воздействиям.

Принципы, применяемые в конкретных отраслях права, представляют собой систему из нескольких уровней, что соответствует «многослойности» правового регулирования.

Применительно к бюджетному праву не подвергается сомнению применение общеправовых и, в первую очередь, конституционных (вытекающих из конституции) принципов единства, законности, гласности,

¹⁶ Румянцева В.Г., Ширяев Ю.Е. Понятие принципа права в контексте законотворческого процесса // История государства и права. 2006. № 8. С. 4–5.

¹⁷ В доктрине существуют принципы иерархичности, историзма (детерминированности конкретно-историческими условиями), конкретности (ясности, целостности) и т.д., которые, однако, не закреплены законодательно.

справедливости, разделения властей, федерализма (унитарности), соблюдения баланса интересов личности, общества, государства¹⁸.

Действие общеотраслевых принципов финансового права также распространяется на бюджетное право как подотрасль финансового права.

Специфика бюджетных правоотношений вызвала необходимость установления более специализированных принципов, которые нашли свое закрепление в главе пятой БК РФ. Из числа этих принципов можно выделить те принципы, которые относятся к установлению доходов бюджета, бюджетному процессу и, наконец, к построению бюджетной системы.

Важнейшее значение для построения бюджетной системы имеют два принципа: единства бюджетной системы и самостоятельности бюджетов, входящих в бюджетную систему.

Единство бюджетной системы является доминирующим принципом для бюджетной системы, определяющим само ее существование как целого. Единство бюджетной системы вытекает из основополагающего принципа единства, который является, как указано выше, конституционным и общеправовым, а в бюджетном праве трансформируется сразу в несколько принципов (единство бюджетной системы, единства кассы). *Принцип единства бюджетной системы*, согласно БК РФ, реализуется через несколько направлений:

- единство бюджетного законодательства;
- применение единых принципов организации и функционирования бюджетной системы и бюджетного процесса;
- применение единых формы бюджетной документации и бюджетной отчетности;

¹⁸ О принципе соблюдения баланса интересов личности, общества, государства подробнее см.: Комягин Д.Л. Современный военный бюджет: правовой аспект. – СПб., 2009. С. 36 – 38. Следует иметь в виду, что данный принцип находится в неразрывной связи и в то же время в противоречии с принципом гуманитарности, который вытекает из конституционного положения о высшей ценности человека, его прав и свобод.

- единая бюджетная классификация;
- единые санкции за нарушение бюджетного законодательства;
- единый порядок ведения бюджетного учета и составления отчетности бюджетов Российской Федерации и казенных учреждений;
- единый порядок установления и исполнения расходных обязательств;
- единый порядок формирования доходов и осуществления расходов бюджетов;
- единый порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме перечисленных составных частей единства бюджетной системы, установленных БК РФ, следует сказать и о едином порядке предоставления финансовой помощи из бюджетов различных уровней, который частично выражается еще в одном принципе построения бюджетной системы – *принципе равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований* (статья 31.1 БК РФ). Данный принцип говорит о единстве определения форм, объема и порядка межбюджетных трансфертов (финансовой помощи). Принцип равенства бюджетных прав дублирует некоторые положения принципа единства, в частности требование единого порядка установления и исполнения расходных обязательств, формирования налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Существование принципа равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований свидетельствует о приоритете федерального бюджета над иными бюджетами бюджетной системы, так как уравниваются бюджетные права субъектов и органов местного самоуправления перед Российской Федерации. Таким образом,

федеральный бюджет априори неравен и доминирует над бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами. Конституционные нормы также подтверждают данное обстоятельство, так как субъекты Российской Федерации представляют собой части одного целого – Российской Федерации, и невозможно найти разумные аргументы в пользу того, что часть больше целого или равна целому.

Самостоятельность бюджетов, таким образом, подчиняясь единству, выражается в *принципе самостоятельности бюджетов* и допускается, согласно БК РФ, в следующих пределах:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс (за установленными законом исключениями, в частности в случае введения режима временной финансовой администрации);

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации¹⁹;

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления, в соответствии с БК РФ, самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных

¹⁹ Такое полномочие вовсе не является бюджетным, а целиком лежит в сфере налоговых правоотношений, и значит, никак не связано с реализацией самостоятельности бюджетов.

субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации)²⁰;

- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств.

Нельзя не заметить, что все права, вытекающие из самостоятельности бюджетов, одновременно являются обязанностями для соответствующих органов власти. Более правильным было бы сказать, что обязанностям соответствуют необходимые для их реализации права.

Правила о недопустимости установления расходных обязательств без определения бюджета за счет которого они исполняются, а также недопустимость установления расходных обязательств, исполняющихся за счет нескольких бюджетов, действуют с оговорками. Во-первых, расходные обязательства на легальной основе могут передаваться на исполнение иному бюджету, с обязательной передачей необходимых источников покрытия расходов, и, во-вторых, законно установленное расходное обязательство в любом случае должно быть исполнено, невзирая на абсолютное отсутствие средств местного бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, и тогда исполнение берет на себя федеральный бюджет. В этом случае не действует правило о недопустимости исполнения расходных обязательств за

²⁰ Данное полномочие реализуется в бюджетном процессе на стадиях составления и утверждения проекта бюджета и, таким образом, дублирует право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

счет двух и более бюджетов, что следует из практики Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывался о том, что бюджетная самостоятельность субъектов Российской Федерации во всяком случае реализуется ими во взаимосвязи с конституционными принципами функционирования бюджетной системы Российской Федерации как *единой* системы, имеющей своим предназначением эффективное распределение и перераспределение финансовых ресурсов, посредством которого происходит финансовое обеспечение функций, возложенных на каждый из уровней публичной власти в Российской Федерации, и недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществления бюджетного регулирования в целях сбалансирования соответствующих бюджетов²¹.

Следующим принципом, который связан с построением бюджетной системы, является *принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации*.

Данный принцип, в соответствии с БК РФ, означает, во-первых, закрепление доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетной системы за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и, во-вторых, определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджета, источников финансирования дефицита бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

²¹ См., например, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13.06.2006 г. № 194-О // Вестник КС РФ. 2006. № 5; постановление от 17.06.2004 г. № 12-П // СЗ РФ 2004. № 27. Ст. 2803.

Существом данного принципа является пропорциональное распределение полномочий (компетенции) между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и закрепление за ними необходимых для исполнения полномочий доходных источников.

Опыт правильного распределения полномочий и источников требует самостоятельного рассмотрения и непосредственно связан с понятием фискального (бюджетного) федерализма.

В Российской Федерации распределение расходов по территориальному признаку, в первую очередь, связано с конституционными положениями о предметах ведения Российской Федерации, предметах совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации²². Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета в части полномочий по финансированию расходных обязательств, относящихся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализован Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этим законом установлено, что полномочия Российской Федерации по предметам ее ведения, а также полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, могут передаваться последним для осуществления на основании федеральных законов. Финансовое обеспечение переданных таким образом полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета или бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Аналогичный порядок установлен для

²² См. статьи 71 – 73 Конституции Российской Федерации.

отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.

Распределение доходных источников во исполнение принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицита между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации утверждено БК РФ (главы 7–9). При этом в доходы федерального бюджета поступают суммы от федеральных налогов и сборов, определенные неналоговые доходы, а в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации – суммы от региональных налогов, определенные неналоговые доходы, а также часть федеральных налогов по установленным БК РФ нормативам. В доходы местных бюджетов также поступают не только доходы от местных налогов и определенные неналоговые доходы, но также часть федеральных налогов по нормативам, установленным БК РФ. В случае принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет может поступать часть получаемых субъектом Российской Федерации федеральных налогов.

Итак, законодательно установленными принципами, которые действуют в отношении построения бюджетной системы, являются принципы: единства бюджетной системы; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

Помимо принципов построения бюджетной системы, установленных БК РФ, имеются не закрепленные законодательством Российской Федерации принципы, известные из зарубежного опыта правового регулирования построения бюджетной системы, а также из доктринальных источников.

Прежде всего речь идет о *принципах гармонизации и субсидиарности*, концепция которых подробно разработана в германском праве.

Принцип гармонизации связан с тем, что каждый субъект федерации нуждается как во взаимодействии с центром, так и с другими субъектами федерации. Принцип гармонизации именуют также принципом «верности федерации»²³, что особенно актуально для Федеративной Республики Германия, которая исторически прошла трудный и долгий путь объединения²⁴. В условиях разделения задач и функций «верность федерации» является связующим звеном и корректирующим (гармонизирующим) началом, который позволяет придать одинаковый вектор всем элементам бюджетной системы. Принцип гармонизации можно связать также и с принципом баланса интересов федерации и регионов, когда каждый должен принимать во внимание взаимные интересы (пассивная составляющая принципа), и, наконец, с необходимостью оказания взаимной помощи (активная составляющая принципа), как от регионов центру, так и от центра регионам.

Принцип субсидиарности впервые был сформулирован в энциклике Римского Папы Пия XI «*Quadragesimo anno*», и его смысл, как отмечает А.С. Автономов, «сводится к тому, что не следует передавать решения вопросов объединениям более широкого состава, если эти вопросы могут быть решены объединениями более узкого состава»²⁵. В другой интерпретации принцип субсидиарности звучит таким образом: нарушением правильного устройства будет передача большему по размерам и сложности сообществу тех функций, которые могут быть обеспечены нижестоящими и подчиненными

²³ См.: Королев С.В. Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии. – СПб., 2005. С. 102 – 103; Евдокимов А.Н. Бюджет как элемент бюджетной системы: отечественный и зарубежный опыт // Финансовое право. 2007. № 7.

²⁴ См.: Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М., 2000. С. 17 – 20.

²⁵ Цит. по: Королев С.В. Указ. соч. С. 103.

структурами. Никогда не следует поручать более крупной единице того, что может быть сделано более мелкой²⁶.

Можно сказать, что применительно к бюджетному праву принцип субсидиарности непосредственно касается распределения расходной компетенции между бюджетами бюджетной системы. Принадлежность расходных обязательств должна вытекать из распределения полномочий, которое должно выполняться в соответствии с принципом субсидиарности.

Способы регулирования межбюджетных отношений. Приобретают ли элементы – бюджеты новые функции в силу включения их в бюджетную систему? На этот вопрос следует ответить положительно.

В большей степени для федерального бюджета, но также для бюджетов субъектов Российской Федерации и даже для местных бюджетов характерна функция межбюджетного регулирования в отношении нижестоящих бюджетов, которая возникает исключительно как следствие нахождения этих бюджетов в бюджетной системе. Объективная необходимость финансового выравнивания обеспеченности территорий требует изучения соответствующего опыта правового регулирования, как отечественного, так и зарубежного.

Первым направлением межбюджетного регулирования является правильное (в соответствии с принципом субсидиарности) распределение компетенции и необходимых доходов между центром и регионами.

Вторым направлением регулирования межбюджетных отношений является предоставление финансовой помощи, которое должно осуществляться по прозрачной и объективной методике в определенных законом случаях и формах²⁷.

²⁶ См.: Основы права Европейского союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. – М., 1997. С. 80. Дано по: Евдокимов А.Н. Указ. соч.

²⁷ Данные направления прослеживаются еще в Программе развития бюджетного федерализма Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 г. № 584 //

Финансовая помощь, предоставляемая, как правило²⁸, из бюджетов вышестоящего уровня нижестоящим бюджетам, делится по формам на субсидии, дотации и субвенции, а также по цели: на инвестиционную (для реализации инвестиционных проектов), текущую, выравнивающую и стимулирующую.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидии и субвенции именуется межбюджетными трансфертами, которые представляют собой средства, предоставляемые одним бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Помимо дотаций, субсидий и субвенций допускаются иные межбюджетные трансферты, не соответствующие трем указанным формам.

Дотации представляют собой межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Субсидии предоставляются в целях софинансирования расходов за счет двух и более бюджетов. Субвенции передаются в случае возложения на бюджеты выполнения расходных обязательств, закрепленных за вышестоящим бюджетом. В отличие от дотаций субсидии и субвенции имеют целевой характер, но как и дотации являются безвозмездными и безвозвратными. Вместе с тем субсидии, предоставляемые для инвестиций, могут сопровождаться передачей имущества или имущественных прав на создаваемую собственность. Как правило, дотации, субсидии и субвенции выступают в качестве текущей финансовой помощи

СЗ РФ 2001. № 34. Ст. 3503. В программе были поставлены следующие задачи: упорядочение бюджетного устройства субъектов РФ, четкое разграничение расходных полномочий; четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней; формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов; повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровне.

²⁸ Главой 16 БК РФ предусмотрено предоставление субсидии из бюджетов субъектов Российской Федерации федеральному бюджету и субсидии из местных бюджетов бюджетам субъектов Российской Федерации.

Еще одной формой межбюджетных отношений является бюджетный кредит, который предоставляется из одного бюджета другому бюджету бюджетной системы на платной и возмездной основе²⁹.

В отношении вопросов регулирования финансовых отношений между центром и регионами интересен опыт Федеративной Республики Германия, конституция которой содержит целый раздел, посвященный финансам. Германская федерация может оказывать землям и общинам финансовую помощь из собственного бюджета только в случае, если для осуществления проекта их собственных ресурсов недостаточно. Конституция Германии содержит положение о том, что федерации и земли отдельно несут расходы на решение своих задач, а решение федеральных задач центром должно сопровождаться доведением до земель необходимых финансовых ресурсов. В отличие от российской практики финансовая помощь из центра предоставляется исключительно на инвестиционные цели (ст. 104а Конституции ФРГ). В то же время имеется порядок выравнивания финансовых возможностей земель (во исполнение принципа гармонизации), который должен устанавливаться отдельным конституционным законом.

Способом избежать дисбаланса в бюджетной системе является утверждение (согласование) бюджетов нижестоящих публично-правовых образований вышестоящими органами власти. Такая практика сохранилась, например, в Китае, Франции³⁰, многих унитарных государствах. Следует, однако, подчеркнуть тенденцию перехода к сложным межбюджетным отношениям по образу федеративных.

²⁹ Расширение применения бюджетных кредитов в межбюджетных отношениях является одним из направлений Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.08.2009 № 1123-р // СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4129.

³⁰ Например см.: Евдокимов А.Н. Указ. соч.