

Реформирование бюджетной системы Российской Федерации и его особенности в сложноустроенных субъектах: формирование нормативно-правовой основы



А.С. Емельянов

доцент, ведущий научный сотрудник Института публично-правовых исследований, доктор юридических наук. Адрес: 625049, Российская Федерация, Тюмень, Московский тракт, 131, кв. 25. E-mail: emelyanoff74@mail.ru



Аннотация

Переход России в начале 90-х годов прошлого века к рыночным отношениям и современным принципам организации публичной власти существенно изменил содержание государственного планирования, но не упразднил его. Даже в самые кризисные 1990–1993 годы процесс социально-экономического планирования на уровне Правительства Российской Федерации развивался более чем интенсивно. За эти годы было принято более 100 государственных программ различного рода. Начиная с принятия и вступления в силу ныне действующего Бюджетного кодекса Российской Федерации, основной акцент в этом вопросе был сделан на реформировании бюджетной системы. Ее основным направлением стало внедрение программно-целевого подхода, предполагающего интеграцию финансового и социально-экономического планирования, обеспечение единства целеполагания на его кратко-, средне- и долгосрочном уровнях. Реформирование бюджетной системы России осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и местном. Особенностью второго является то, что в 1990-х годах сформировался правовой феномен сложноустроенного субъекта федерации, требующий особого подхода к вопросам организации и осуществления бюджетного планирования. В первое десятилетие текущего века была предпринята попытка преодолеть данную проблему посредством укрупнения субъектов федерации, осуществлявшееся путем присоединения автономных округов к краям и областям, в состав которых они входили. Однако в силу ряда причин этого не сделали в отношении Тюменской области, входящих в ее состав Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа, а также Архангельской области и входящего в ее состав Ненецкого автономного округа. Начало формирования уникального правового механизма взаимодействия указанных регионов в бюджетной сфере относится к 1990-м годам. Его научное осмысление тем ценнее, что именно он до настоящего времени в существенной степени обеспечивает стабильность российской экономики и бюджетной системы.



Ключевые слова

бюджетное законодательство, бюджет, сложноустроенный субъект, программно-целевой подход, бюджетная сфера, Концепция реформирования бюджетного процесса, бюджетная система, бюджетное устройство.

Библиографическое описание: Емельянов А.С. Реформирование бюджетной системы Российской Федерации и его особенности в сложноустроенных субъектах: формирование нормативно-правовой основы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 4. С. 93–111.

JEL: K 34; УДК: 341

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.4.93.111

Становление современной российской бюджетной системы неразрывно связано с переходом от плановой модели хозяйствования к рыночной экономике. Суть первой наиболее точно была выражена в последней Конституции СССР 1977 года: «Экономика СССР составляет единый народнохозяйственный комплекс, охватывающий все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны ... Руководство экономикой осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития, с учетом отраслевого и территориального принципов, при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций. При этом активно используются хозяйственный расчет, прибыль, себестоимость, другие экономические рычаги и стимулы» (ст. 16). Такой подход, с одной стороны, обеспечивал единство всех форм и уровней государственного планирования, главным образом в части целеполагания, с другой — предполагал размежевание финансового и социально-экономического планирования. Первое осуществлялось на краткосрочный период в рамках государственного бюджета финансовыми органами. Второе находилось в компетенции Госплана СССР и было рассчитано на средне- и долгосрочную перспективу.

В 1990-х годах ситуация кардинально изменилась. Российская экономика перестала считаться единым народнохозяйственным комплексом. На смену такому комплексу, существовавшему в советский период, пришел уклад, предполагавший множественность самостоятельных хозяйствующих субъектов с собственным целеполаганием. Государственное планирование также претерпело значительную дезорганизацию, которая была обусловлена тем, что (1) исчезла связь, обеспечивавшая единство целеполагания при бюджетном планировании финансовыми органами и социально-экономическим планировании Госпланом, а также (2) установилась диспропорция в

правовом режиме указанных видов государственного планирования. Бюджетное планирование осуществлялось в законодательной форме (федерального закона для федерального бюджета, законов субъектов федерации для региональных бюджетов, актов представительных органов местного самоуправления для муниципальных бюджетов), в то время как социально-экономическое планирование осталось исключительно в сфере компетенции исполнительных органов государственной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Необходимо подчеркнуть, что плановость не является отличительной чертой модели хозяйства, которая существовала в СССР. Она совместима и с рыночной экономикой (иными словами, с капитализмом). Современный капитализм пережил существенную трансформацию, отказавшись от анархии производства и власти стихии в стиле французского мыслителя В. Гурнэ, некогда провозгласившего: «*Laissez faire, laissez passer*». Странники плановости в капиталистическом хозяйстве исходят из того, что понятие планирования охватывает любое сознательное направление человеческой энергии для достижения разумной цели¹. Для них это — естественное свойство человеческого поведения, которое присуще любому типу хозяйства. Противопоставление планирования бесплановости является бессмысленным. Различные экономические системы отличаются друг от друга не наличием или отсутствием плановости в экономической деятельности, а задачами, объемом, техникой и организацией планирования, его формами и уровнем, на котором оно осуществляется. Норвежский исследователь В. Кейльхау подчеркивал, что не существует и никогда не существовало беспланового хозяйства. Каждое хозяйство предполагает наличие некоего плана².

Сложившаяся в 1990-х годах несогласованность финансового (бюджетного) и социально-экономического планирования была обусловлена целым рядом факторов, среди которых наиболее значимым выступает разрыв общесоюзных кооперационных связей. Не меньшее значение имеет несоответствие советского законодательства трансформировавшимся общественным отношениям. В свою очередь, негативные явления в области финансового (бюджетного) и социально-экономического планирования были в наименьшей степени результатом внедрения рыночных механизмов хозяйствования. В это время российская экономика нуждалась в преодолении всего комплекса последствий произошедшего изменения общественной жизни. В целях устранения указанных выше изъянов в организации государственного планирования уже тогда началась масштабная бюджетная реформа. Первым ее

¹ См.: *Lorwin L. Time for Planning. A Social Economic Theory and Program for Twentieth Century.* N.Y., 1945. P. 12.

² См.: *Keilhau W. Principles of Private and Public Planning.* London, 1951. P. 16.

этапом стала кодификация бюджетного законодательства, выразившаяся в принятии действующего Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ). При его принятии был реализован подход, в соответствии с которым бюджетное законодательство регулирует лишь отношения между различными государственными и муниципальными органами, возникающие в связи с формированием и исполнением бюджетов всех уровней, не затрагивая непосредственно каких-либо прав и обязанностей организаций и граждан, т.е. юридических и физических лиц³.

Структура нового бюджетного законодательства стала в полной мере определяться федеративным устройством России и существованием в ней местного самоуправления. Таким образом, в его составе выделяется три уровня: 1) федеральное бюджетное законодательство; 2) бюджетное законодательство субъекта федерации; 3) муниципальные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения. В последнем случае о законодательстве приходится говорить лишь условно, поскольку на уровне местного самоуправления законодательные акты не принимаются, решения представительных органов местного самоуправления к их числу не относятся. Однако законодатель допустил применение термина «законодательство» к местному уровню не только применительно к бюджетной сфере, но и, например, в Налоговом кодексе России. Распределение законотворческих полномочий в области бюджета между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями установлено конституционными нормами, нормами бюджетного законодательства, а также иных федеральных законов (например, Федерального закона от 25.09.1997 №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»)⁴.

Следует подчеркнуть, что существует и иной подход к вопросу о начале бюджетной реформы. Так, Д.Л. Комягин пишет: «Начало бюджетной реформы в Российской Федерации связано с преобразованием Союза ССР в Российскую Федерацию. Бюджетная реформа не осуществляется изолированно, а является ядром более масштабной финансовой реформы, непосредственно связана с административной реформой, с военной реформой и иными преобразовательными процессами»⁵. Соглашаясь в данной позиции по существу — в части интегрированности бюджетной реформы в более широкий процесс, в рамках которого и был осуществлен переход от СССР к современной Российской Федерации и от планового хозяйствования к рыноч-

³ См.: Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А.Н. Козырина. М., 2002. С. 7.

⁴ См.: Козырин А.Н. Бюджетное законодательство: научно-практический комментарий ст. 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1. С. 14.

⁵ Комягин Д.Л. Российские бюджетные реформы: из прошлого в будущее // Реформы и право. 2014. № 1. С. 57.

ной экономике, — нельзя не обратить внимания на то, что формирование бюджетного законодательства, действовавшего в начале 1990-х годов, было весьма спонтанным. Подлинная концептуальная основа реформирования бюджетной системы появляется только при разработке проекта Бюджетного кодекса. При этом в реформировании отечественной бюджетной системы следует выделить три этапа, между которыми и было распределено решение основных задач: 1998–2001 гг.; 2004–2006 гг.; 2009–2012 гг.

Основная задача первого этапа состояла в систематизации бюджетного законодательства в форме кодификации. С незначительными оговорками она может считаться решенной, поскольку Бюджетный кодекс был принят и вступил в силу, а региональное законодательство и муниципальные правовые акты приведены в соответствие с ним.

Следующая задача, решение которой приходится на первые десятилетия текущего века, состоит в становлении системы программно-целевого планирования на всех уровнях публичной власти и формировании ее нормативной базы в качестве средства, позволяющего обеспечить единство целеполагания, а также согласованность кратко-, средне- и долгосрочного планирований. Однако до настоящего времени в полной мере потенциал этой системы реализован не был, что прежде всего выразилось в крайне незначительной доле бюджетных ресурсов страны, используемых с применением программно-целевого метода. Кроме того, практика выявила множество правовых проблем (коллизий и пробелов), возникающих на стыке категорий «программа — бюджет», в том числе связанных с согласованностью процессов социально-экономического и бюджетного планирований; с обеспечением полного финансирования бюджетных программ, включая софинансирование из бюджетов различных уровней, с аудитом эффективности реализации программ и т.п.

Направления бюджетной реформы по внедрению программно-целевого метода были согласованы с программным документом административной реформы (см.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10. 2005 № 1789-р). В них указано, что в органах исполнительной власти должны быть внедрены принципы и процедуры управления, ориентированного на результат.

На втором этапе основным направлением бюджетной реформы провозглашалось внедрение в бюджетную деятельность органов государства и местного самоуправления программно-целевого подхода. На законодательном уровне это сопровождалось принятием и вступлением в силу Феде-

рального закона 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Указанным законом помимо собственно трансформации бюджетного процесса также были изменены: состав бюджетных полномочий федерации, ее субъектов и муниципальных образований, бюджетная классификация, состав и содержание принципов федеральной бюджетной системы, доходов и расходов российского бюджета, источников финансирования дефицита, установлены особенности использования нефтегазовых доходов федерального бюджета. Что касается непосредственно программно-целевого подхода в бюджетной деятельности государства и местного самоуправления, то предусматривалось, в частности: 1) внедрение элементов среднесрочного финансового планирования в бюджетный процесс, выразившееся в установлении понятия «плановый период» (т.е. два финансовых года, следующих за текущим финансовым годом) и в необходимости учитывать целевые программы различного уровня в бюджетном планировании; 2) определение понятий «расходное обязательство» и «бюджетное обязательство», которые легли в основу понятийно-категориального аппарата программно-целевого подхода, реализуемого в отечественном бюджетном законодательстве. Внесенные изменения федерального законодательства обусловили приведение в соответствие с ним законодательства субъектов федерации и муниципальных правовых актов. К примеру, в законодательство Тюменской области такие изменения были внесены Законом от 26.09.2007 №25 «О внесении изменений в Закон Тюменской области «О бюджетном процессе Тюменской области».

К сожалению, законодательное обеспечение бюджетной реформы на первом этапе не создало всех необходимых условий формирования современного механизма программно-целевого государственного и муниципального бюджетирования. Указанные выше изменения, внесенные в бюджетное законодательство на федеральном, региональном и местном уровнях, не позволили решить основную задачу, поставленную в рамках реформирования отечественной бюджетной системы — не были обеспечены интеграция среднесрочного финансового планирования в бюджетный процесс и учет стратегических планов в бюджетной деятельности. Реформа фактически не затронула правовую основу государственного социально-экономического планирования, формирования и реализации государственных и муниципальных целевых программ. Так, ее составляли нормативные правовые акты, принятые до вступления в силу Бюджетного кодекса в первоначальной редакции: Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития

Российской Федерации» и «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» (утв. Постановлением Правительства России от 26.06.1995 № 594).

Реализация третьего этапа бюджетной реформы началась с утверждения Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее — Концепция). В соответствии с распоряжением Правительства России от 17.11. 2008 № 1663-р период 2009–2012 гг. был признан первым этапом ее реализации. Указанное распоряжение предусматривает, что документы, определяющие действия Правительства России на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу, должны содержать четкую, комплексную и непротиворечивую систему целей. Необходим федеральный закон, определяющий процедуры взаимодействия и полномочия всех уровней государственной власти и местного самоуправления по выработке и реализации таких целей. Предстоит сформировать сквозную систему документов долгосрочного и среднесрочного программно-целевого управления, на которой будут базироваться принятие расходных обязательств России и формирование федерального бюджета.

В целях реализации указанных программных положений был принят Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который направлен на правовое закрепление системы государственного стратегического планирования, включающей государственное прогнозирование, программно-целевое и территориальное планирование, а также мониторинг реализации документов государственного стратегического планирования.

Отдельные элементы программно-целевого подхода нашли закрепление также в Федеральном законе от 5.04. 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Так, в соответствии со ст. 13 Закона, цель осуществления таких закупок состоит в реализации мероприятий, предусмотренных федеральными государственными программами (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации), государственными программами ее субъектов (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов), муниципальными программами.

Условием реализации бюджетной реформы в части внедрения программно-целевого подхода также стало внесение в действующее законодательство изменений, связанных с совершенствованием организационно-правовых

форм государственных и муниципальных организаций, предусматривающих выделение трех типов государственных (муниципальных) учреждений (казенных, бюджетных, автономных) в зависимости от реализуемых ими функций. Кроме того совершенствование бюджетного процесса на основе программно-целевого подхода обусловило новый ряд изменений в федеральном бюджетном законодательстве, которые, в первую очередь, затронули бюджетную классификацию, государственные и муниципальные расходы, связанные с закупками товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, межбюджетные отношения, внешние заимствования субъектов федерации. Кроме того, была определена бюджетно-правовая основа формирования и реализации государственных программ России и ее субъектов, а также муниципальных программ.

Вместе с тем совершенствование отечественного бюджетного процесса на основе внедрения программно-целевого подхода не может считаться завершенным. Об этом безусловно свидетельствовало Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014–2016 гг.», в котором были поставлены новые цели и задачи в этой сфере, главная из которых состояла в окончательном переходе на программно-целевой метод бюджетной детальности государства и местного самоуправления. Однако применительно к 2016 году был сделан даже шаг назад в этом вопросе. В силу внешних обстоятельств Федеральный закон, утвердивший федеральный бюджет на этот год, не предполагал планового периода. Вместе с тем уже в 2017 году практика среднесрочного бюджетного планирования была восстановлена.

К настоящему времени практика внесения систематических изменений в бюджетное законодательство может считаться устоявшейся. Они могут быть незначительными, а могут предполагать существенную трансформацию отдельных направлений бюджетной деятельности государства и местного самоуправления. В последние годы к числу таких следует отнести изменения, внесенные федеральными законами от 15.02.2016 № 23-ФЗ и 30.11.2016 № 409-ФЗ, преобразовавшие механизмы межбюджетных трансфертов и покрытия бюджетного дефицита, а также федеральными законами от 3.07.2016 № 344-ФЗ и 345-ФЗ, существенно трансформировавшими субъектный состав бюджетного процесса; в частности, полномочия Федеральной службы финансово-бюджетного надзора были переданы Федеральному казначейству, а к числу участников бюджетного процесса наряду с кредитными организациями были отнесены клиринговые организации и депозитарии.

Интересно, что из первоначальной редакции Бюджетного кодекса продолжают действовать только ст. 4 «Бюджетное законодательство и нормы международного права», ст. 37 «Принцип достоверности бюджета» и ст. 307

«Введение в действие настоящего Кодекса». Бюджетный кодекс содержит значительный объем отмененных и вновь введенных статей, имеет сложную нумерацию, что позволяет ставить вопрос не о внесении очередных изменений в кодекс, а о его изложении в новой редакции⁶.

Успешное завершение реформирования бюджетной системы РФ, предполагающее, в первую очередь, внедрение программно-целевого подхода в бюджетную деятельность, возможно только при условии решения на доктринальном и законодательном уровнях следующих задач: (1) разработка юридического инструментария реализации такого принципа отечественной бюджетной системы, как эффективность использования бюджетных средств; (2) установление оптимальной степени интеграции среднесрочного планирования в бюджетный процесс; (3) определение бюджетно-правовой природы программно-целевых актов и расходных обязательств. Каждый из указанных вопросов требует самостоятельного исследования и серьезной научной дискуссии. Формат настоящей статьи не позволяет дать обоснованного ответа на них, поэтому ограничимся общим обзором научных позиций в соответствующей области знаний.

До настоящего времени как в общей теории права, так и в теории финансового и бюджетного права не существует единого подхода к пониманию принципа права, в том числе и в части принципов бюджетного права. Так, еще в 2001 году Ю.А. Крохина писала, что «... дефиниций принципов права имеется около сорока, что со всей очевидностью ставит перед общей теорией вопрос о необходимости систематизации всех признаков данного понятия...»⁷. На данное обстоятельство указывалось и в дальнейшем⁸. Однако принципиально ситуация не изменилась и в наши дни. Вместе с тем нерешенность проблемы понятия и сущности базовых принципов права, в том числе финансового и бюджетного, порождает неопределенность в содержании вторичных его принципов, в частности, принципа эффективности использования бюджетных средств. В свою очередь, это не позволяет полноценно перейти к этапу разработки юридического инструментария. Признание на законодательном уровне того, что экономическая и организационная составляющие инструментария реализации рассматриваемого принципа основаны на программно-целевом подходе, дает возможность некоторым специалистам в области финансового права ставить вопрос о пересмотре самой его сущности и включении в его содержание не только

⁶ См.: Артюхин Р.Е. Вопросы развития бюджетного права // Реформы и право. 2012. № 3. С. 15–16.

⁷ Крохина Ю.А. Бюджетное право и бюджетный федерализм. М., 2001. С. 29.

⁸ См., напр.: Соколова Э.Д. Система принципов финансового права // Финансовое право. 2012. № 8. С. 7.

понятия эффективности, но и понятия результативности⁹. Признавая допустимость такого подхода, в то же время считаем важным отметить: всякая дискуссия о содержании того или иного принципа отечественной бюджетной системы отодвигает решение вопроса о юридическом инструментарии его реализации. Это с точки зрения эффективности реформы является наиболее значимым.

В контексте настоящего исследования наибольший интерес представляет вопрос об интеграции среднесрочного и стратегического планирований в бюджетном процессе. Она может иметь различную степень в зависимости от сути подхода и правового статуса рассматриваемого явления. Возможны разные ее модели. Первый вариант — бюджетный процесс является организационно-правовой формой оперативного планирования, учитывающей среднесрочные планы социально-экономического развития и стратегические программы. Вторая модель возникает, если и когда на бюджетно-процессуальном уровне осуществляется оперативное и среднесрочное планирование, учитывающее стратегические программы, при этом сохраняются иные формы среднесрочного государственного и муниципального планирования. Наконец, третий вариант — бюджетный процесс признается единственной организационно-правовой формой оперативного и среднесрочного планирования, учитывающей стратегические программы социально-экономического развития государства и муниципальных образований.

Первый подход реализовывался в СССР и в Российской Федерации до начала формирования действующего бюджетного законодательства. Так, в советский период существовал государственный бюджет СССР, который включал в себя государственные бюджеты союзных республик, союзный (центральный) бюджет и бюджет социального страхования. Эта система имела иерархический характер и была строго бездефицитна. После распада СССР баланс бюджетной системы был разрушен, и ее пришлось воссоздавать заново уже на условии значительно большей, чем в СССР, самостоятельности каждого бюджета¹⁰.

Относительная эффективность применения данной модели в Советском Союзе поддерживалась планово-распределительным характером советской экономики, при этом координирующую роль осуществлял Госплан СССР.

⁹ См., напр.: *Вершило Т.А.* Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств: правовые проблемы реализации // *Финансовое право.* 2013. № 5. С. 21–28; *Матненко А.С.* Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: дис. ... д.ю.н. Омск, 2009. С. 15.

¹⁰ См., напр.: *Комягин Д.Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // *Реформы и право.* 2012. № 4. С. 19–31; Он же. Бюджетное право России: бюджетное устройство и бюджетная система // *Публично-правовые исследования.* 2011. № 3–4. С. 115–135.

Однако имелись существенные изъяны, на которые было указано в совместном постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 года № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы». Для их устранения нормативно была установлена обязанность Министерства финансов направлять в Госплан сводные расчеты (по основным показателям) доходов и расходов государственного бюджета СССР на пятилетие (с распределением по годам).

Само появление в бюджетном законодательстве понятия «плановый период» свидетельствует об отказе от первого подхода в пользу двух других моделей. Анализ действующего законодательства и вносимых Правительством России проектов федеральных законов не позволяет безусловно утверждать, какая именно модель избрана. Вместе с тем в научной литературе приводятся доводы в пользу третьего варианта, в том числе о необходимости увеличения планового периода до четырех лет, следующих после текущего финансового года, т.е. изменение бюджетного планирования с трехлетнего на пятилетнее, что позволит безоговорочно говорить о его среднесрочном характере¹¹.

Если рассмотренный выше вопрос остается открытым, то появление в федеральном бюджетном законодательстве института расходных обязательств является необходимой правовой предпосылкой внедрения в бюджетную деятельность программно-целевого подхода. Именно это определяет сущность бюджетной реформы, в ее рамках происходит трансформация бюджета как финансового плана из юридически доминирующей формы оперативного финансового планирования в подлинное средство, обеспечивающее решение задач финансового обеспечения долгосрочных обязательств государства и местного самоуправления. Начало этому процессу было положено сложившейся в 2002–2003 годах практикой Конституционного суда России. Программно-целевой подход в бюджетной деятельности предполагает формирование такого организационно-правового механизма, который будет обеспечивать единовременность реализации следующих условий: 1) целей, т.е. планируемых количественно и/или качественно измеримых результатов; 2) мероприятий; 3) исполнителей; 4) финансовых и иных ресурсов; 5) сроков достижения целей, осуществления мероприятия, выделения ресурсов; 6) критерии оценки результата, его соответствия установленным целям.

В научной литературе распространенной является позиция, в соответствии с которой признаками программно-целевого акта, отражающими его бюджетно-правовую природу, являются: 1) наличие в нем системы элементов программно-целевого метода (цели, мероприятия, исполнители, ресур-

¹¹ См.: Матненко А.С. Указ. соч. С. 36.

сы, сроки); 2) соответствие критериям расходного обязательства, установленным федеральным бюджетным законодательством¹². При этом необходимо признать обоснованным замечание, что «... затруднительно определить юридическую природу программно-целевых актов, несмотря на то, что они исходят от органов государственной власти и имеют конституционно и законодательно установленную форму. Оценивать их правовую природу только исходя из формы акта, которым они принимаются (утверждаются), мало приемлемо. Юридическое значение таких документов чаще бывает выше, чем это вытекает из используемой для придания им официального характера формы права. К таким актам вполне допустимо применение понятия «мягкое право», которое не является юридически обязательным, ибо при этом его значение в большой степени обусловлено авторитетом субъектов, их принимающих...»¹³. Приведенное высказывание целесообразно дополнить, указав, что именно закон (решение) о бюджете после включения в него делает указанные планы (программы) юридически обязательными. Таким образом, это означает, что программно-целевые акты и закон (решение) о бюджете как финансово-плановый акт следует рассматривать в качестве сложной правовой конструкции, которая обеспечивает трансформацию расходного обязательства в бюджетное, подлежащее обязательному исполнению.

Однако общая модель, выглядящая обоснованной в целом для отечественной бюджетной системы, требует ряда специальных уточнений. Так, реформирование данной системы осуществляется на трех уровнях: (1) федеральном, (2) региональном и (3) местном. Особенностью второго является то, что в 90-х годах прошлого века сформировался правовой феномен сложноустроенного субъекта федерации¹⁴, требующий особого подхода к вопросам организации и осуществления бюджетного планирования. В первое десятилетие текущего века была предпринята попытка преодолеть данную проблему при помощи укрупнения субъектов федерации, осуществлявшегося путем присоединения автономных округов к краям и областям, в состав которых они входили. Однако в силу ряда причин этого не было сделано в отношении Тюменской области с входящими в ее состав Ханты-Мансийском автономным округом — Югрой и Ямало-Ненецким автономным округом, а также Архангельской области с входящим в ее состав Ненецким автономным округом.

¹² Там же. С. 15.

¹³ Власенко Н.А. Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 51.

¹⁴ См., напр.: Кулешов Е. Особенности разграничения предметов ведения и полномочий в сложносоставных субъектах Федерации // Законодательство и экономика. 2005. № 10. С. 87–93; Брежнев О.В. Организация конституционного правосудия в сложносоставных субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 44–47 и др.

Асимметричность федеративного устройства России, которая выражается в большом количестве разностатусных субъектов, является историческим наследием советского периода. В этом качестве были признаны бывшие автономные советские социалистические республики, входившие в состав РСФСР, края, области, автономные области и автономные округа, а также города союзного подчинения (Москва и Санкт-Петербург). При подготовке проекта Конституции 1993 года его разработчики проигнорировали то обстоятельство, что отдельные автономные округа сами входили в состав краев и областей, что и повлекло появление указанного правового феномена.

Его становление и развитие происходило в 1990-х годах в рамках практики Конституционного суда России, неоднократно обращавшегося к этому вопросу¹⁵. Формируя свою правовую позицию, он указывал, что «... закрепленное Конституцией вхождение автономного округа в край (область) предполагает особую государственно-правовую связь между ними. Взаимоотношения автономного округа и края (области), в состав которого он входит, отличаются от их отношений с другими субъектами Федерации. Вхождение автономного округа в край (область) обязывает оба субъекта Федерации строить свои взаимоотношения с учетом исторически сложившихся на момент принятия действующей Конституции и не противоречащих ей государственно-правовых реалий. Оно предполагает определенное распространение на основе взаимного согласия и договоренностей юрисдикции органов государственной власти края (области) на территорию автономного округа. Край (область) и входящий в него автономный округ обязаны в интересах населения поддерживать сложившиеся территориальные экономические, политические, социальные, этнические и иные отношения посредством различных форм взаимодействия, включая перераспределение предметов ведения и полномочий, их делегирование, совместное осуществление, не допуская односторонних, не согласованных друг с другом действий в сфере общих интересов края (области) и автономного округа»¹⁶. В других актах им также признавалось, что «... вхождение одного субъекта Российской Федерации в состав другого является реальным лишь в том случае, если происходит включение его территории и населения в состав территории и населения

¹⁵ См., напр.: Постановление Конституционного Суда России от 14.07. 1997 № 12-П по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581; Определение Конституционного Суда России от 17.07.1996 № 73-О // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3837; Определение Конституционного Суда России от 6.11.1997 № 107-О (официально опубликовано не было) // СПС Консультант Плюс; Определение Конституционного Суда от 6.11.1997 № 108-О (официально опубликовано не было) // СПС Консультант Плюс и др.

¹⁶ Определение Конституционного Суда России от 17.07. 1996 № 73-О // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3837.

другого субъекта. Именно включение территории и населения автономного округа в состав края, области отличает их взаимоотношения от отношений с другими субъектами Российской Федерации»¹⁷. Именно процитированные акты Конституционного Суда легли в основу рассматриваемого правового феномена сложноустроенных субъектов федерации.

Когда в 1993 году вступила в силу действующая Конституция, в состав федерации входили 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов. В 2004–2008 годах число субъектов федерации было сокращено до 83 за счет объединения краев, областей и входящих в их состав автономных округов: был образован Пермский край как результат объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа; Красноярский край объединил Красноярский край, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ и Эвенкийский автономный округ; в состав Камчатского края вошли Камчатская область и Корякский автономный округ; к Иркутской области был присоединен Усть-Ордынский Бурятский автономный округ; Забайкальский край был образован в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа¹⁸. Также в 2014 году в состав федерации были приняты Республика Крым и город Севастополь. Таким образом, в настоящее время в составе Российской Федерации находится 85 субъектов: 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округа. Следует подчеркнуть, что автономные округа тоже имеют неодинаковый статус: Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий входят в состав Тюменской области, Ненецкий — Архангельской, а Чукотский не входит в состав других субъектов Федерации.

Если рассмотреть обстоятельства укрупнения субъектов Федерации, то очевидным становится следующее обстоятельство. Во всех случаях успешного завершения этого процесса, будь то Забайкальский, Камчатский, Красноярский, Пермский края или Иркутская область, соответствующий край или область были более развиты в сравнении с фактически поглощенными ими автономными округами. На момент объединения Красноярский край, Иркутская, Камчатская, Пермская и Читинская области обладали удовлетворительной бюджетной обеспеченностью, в то время как в соответствующих автономных округах собственные доходы не могли покрыть минимального уровня бюджетных расходов. Совершенно противоположная ситуация

¹⁷ Постановление Конституционного Суда России от 14.07.1997 № 12-П по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

¹⁸ См.: Федеральный конституционный закон от 21.06.2007 № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. № 30. Ст. 3745.

сложилась в двух оставшихся сложноустроенных субъектах Федерации — Тюменской области с входящими в нее Ханты-Мансийским (ХМАО) и Ямало-Ненецким (ЯНАО) автономными округами, а также Архангельской с входящим в нее Ненецким. Здесь автономные округа обзавелись собственным экономическим потенциалом, основанным на добыче углеводородного сырья. В связи с этим красноречивы результаты социально-экономического развития указанных субъектов федерации. Так, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа по интегрированному рейтингу социально-экономического положения опережали Тюменскую область (ХМАО занимал третье место среди регионов России; ЯНАО — шестое место; в то время как Область — только седьмое). В Архангельской области и Ненецком автономном округе ситуация несколько иная: Область занимала 47-е место, а Округ — 51-е. Однако по наиболее интересному показателю, характеризующему эффективность экономики региона — отношению объема производства к численности населения, — именно Ненецкий автономный округ опережает остальные регионы. Такое положение в вопросе соотношения уровней социально-экономического развития рассмотренных автономных округов и областей, в состав которых они входят, является устойчивым в течение последних десятилетий.

Именно в этих регионах сложилась интересная практика межбюджетного сотрудничества, с одной стороны, основанная на программно-целевом подходе, а с другой, имеющая договорную, точнее квазидоговорную природу при отсутствии полноценной законодательной регламентации на федеральном уровне. Такая модель межрегионального сотрудничества получила правовое опосредование стихийно. В настоящее время она реализуется в отношениях между областями (Тюменская и Архангельская) и входящими в их состав автономными округами (Ханты-Мансийским, Ямало-Ненецким и Ненецким). Сторонами соответствующих соглашений выступают органы государственной власти области и органы государственной власти автономного округа (округов). Они заключаются и пролонгируются при участии как законодательной, так и исполнительной ветвей власти. На федеральном уровне правовой предпосылкой их заключения стала позиция Конституционного суда России, который при разрешении спора между Тюменской областью и входящими в ее состав Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами о положениях Устава Тюменской области о вхождении в ее состав указанных округов определил, что: «... наиболее правильным в сложившейся ситуации урегулирование самими субъектами Российской Федерации имеющихся между ними разногласий, поскольку Конституция Российской Федерации отдает предпочтение именно этому основанному на

равноправии способу, и для такого решения вопроса имеются все необходимые предпосылки...»¹⁹.

Руководствуясь данной позицией Конституционного Суда России, органы государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа в 1997 году сроком на пять лет заключили первый договор, опосредующий межбюджетное сотрудничество указанных регионов. Следующий договор между ними был заключен в 2004 году и в дальнейшем был неоднократно пролонгирован. В настоящее время его действие продлено до 2020 года. Первый Договор между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа был заключен на два года еще в 1994 году, а затем в 1996 году был заключен Договор об отношениях между Архангельской областью и Ненецким автономным округом со сроком на четыре года. В дальнейшем такие договоры перезаключались сроком на один — два года.

Договорные модели организации межбюджетных отношений на региональном уровне, действующие в Тюменской и Архангельской областях, должны соответствовать положениям ст. 26.6 Федерального закона от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в которой закреплены принципы разграничения полномочий внутри сложноустроенных федеральных субъектов. Закон расширяет юрисдикционные пределы для области, включив в них вопросы, составляющие предмет совместного ведения федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции России), полномочия по которым «... на всей территории области...», включая территорию автономного округа, осуществляются органами государственной власти области, если иное не установлено федеральным законом. Органам государственной власти автономных округов остаются лишь полномочия по предметам ведения собственно субъекта Федерации (ст. 73 Конституции), если договором между ними и органами государственной власти области не будет установлено иное. При этом ряд полномочий по предметам совместного ведения может остаться у органов власти автономных округов, но только если органы власти области выразят согласие на заключение об этом договора с органами округа.



Библиография

Артюхин Р.Е. Вопросы развития бюджетного права // Реформы и право. 2012. № 3. С. 15–24.

¹⁹ Определение Конституционного Суда от 17.09.1996 № 73-О // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3837.

Брежнев О.В. Организация конституционного правосудия в сложносоставных субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 44–47.

Вершило Т.А. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств: правовые проблемы реализации // Финансовое право. 2013. № 5. С. 21–28.

Власенко Н.А. Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 43–54.

Козырин А.Н. Бюджетное законодательство: научно-практический комментарий к ст. 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1. С. 14–18.

Комягин Д.Л. Бюджетное право России: бюджетное устройство и бюджетная система // Публично-правовые исследования. 2011. № 3–4. С. 115–135.

Комягин Д.Л. Российские бюджетные реформы: из прошлого в будущее // Реформы и право. 2014. № 1. С. 57–65.

Комягин Д.Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19–31.

Крохина Ю.А. Бюджетное право и бюджетный федерализм. М.: Норма, 2001. 352 с.
Кулешов Е. Особенности разграничения предметов ведения и полномочий в сложносоставных субъектах Федерации // Законодательство и экономика. 2005. № 10. С. 87–93.

Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: дис. ... д.ю.н. Омск, 2009. 248 с.

Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А.Н. Козырина. М.: ЭКАР, 2002. 672 с.

Соколова Э.Д. Система принципов финансового права // Финансовое право. 2012. № 8. С. 7–8.

Keilhau W. Principles of Private and Public Planning. London: Allen & Unwin, 1951. 331 p.

Lorwin L. Time for Planning. A Social Economic Theory and Program For Twentieth Century. N.Y.: Harper, 1945. 281 p.

Reforming Budgetary System of Russia and its Features in Complex Subordinate Entities: Forming Legal Base



Andrey Emelyanov

Associate Professor, Leading Research Fellow, Institute of Public Law, Doctor of Juridical Sciences. Address: 131 Moskovskiy Trakt, Tyumen' 625049, Russian Federation. E-mail: emelyanoff74@mail.ru



Abstract

In Russia, 1990s have seen a hard process of transfer to market relations and to the modern principles of organizing public power, which affected seriously, but not abolished content of state planning. Even in the most crisis prone period of national development, which has occurred between 1990 and 1993, the process of social and economic planning at the level of the federal government developed fast. More than a hundred state

programs were adopted in those years. The contemporary Budgetary Code had focused on reforming the budget system to integrate it. Its main objectives were program-oriented approach, ensuring the goal-oriented approach at its short-, mid- and long-term levels. Organizationally, the reform developed at three stages: 1) federal, 2) regional and 3) local. The specifics of the second one are that in the phenomenon of complex subordinate entity having emerged in the 1990s. These entities had required, in particular, a special approach to organizing and performing budgetary planning. The first decade of the 21st century saw an attempt to find a solution of the issue by the enlargement of some Russian Federation subordinate entities by attaching autonomous regions to *krais* and *oblasts*. However, due to a number of causes, it was not made with the Khanty-Mansiysk district / Yugra within Tyumen oblast and the Yamalo Nenets district still within Arkhangelsk oblast. As early as in the 1990s, a unique mechanism of the interaction of the regions in budgetary sphere started its formation. The research of the mechanism is of value as it serves as a guarantor of the Russian economy and budgetary system in 21st century.



Keywords

budgetary legislation, budget, complex federal subordinate entity, program-oriented approach, budget sphere, conception of budgetary process reformation, budgetary system, budgetary regime.

Citation: Emelyanov A.S. (2018) Reforming Budgetary System in Russia and its Features in Complex Subordinated Entities: Forming Legal Base. *Pravo. Zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 93–111 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.4.93.111



References

Artyukhin R.E. (2012) Voprosy razvitiya byudzhetnogo prava [The development of budgetary law]. *Reformy i pravo*, no 3, pp. 15–24.

Brezhnev O.V. (2016) Organizatsiya konstitutsionnogo pravosudiya v slozhnosostavnykh sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii: problemy i perspektivy [Organizing constitutional justice in complex federal subordinate entities]. *Rossiyskaya yustitsiya*, no 3, pp. 44–47.

Keilhau W. (1951) *Principles of Private and Public Planning*. London: Allen Unwin, 331 p.

Komyagin D.L. (2011) Byudzhetnoe pravo Rossii: byudzhetnoe ustroystvo i byudzhetnaya sistema [Russian budgetary law]. *Publichno-pravovye issledovaniya*, no 3–4, pp. 115–135.

Komyagin D.L. (2014) Rossiyskie byudzhetnye reformy: iz proshlogo v budushchee [Russian budgetary reforms: from past to future]. *Reformy i pravo*, no 1, pp. 57–65.

Komyagin D.L. (2012) Sistema printsipov byudzhetnogo prava: rossiyskoe zakonodatel'stvo i nauchnaya doktrina [Budgetary law principles: Russian legislation and doctrine]. *Reformy i pravo*, no 4, pp. 19–31.

Kozyrin A.N. (2007) Byudzhetnoe zakonodatel'stvo: nauchno-prakticheskiy kommentariy st. 2 Byudzhetnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii [Budgetary legislation: commentary to Russian Budgetary Code Article 2]. *Reformy i pravo*, no 1, pp. 14–18.

Kozyrin A.N. (ed.) (2002) *Postateynny kommentariy k Byudzhetnomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii* [Article-by-article commentary to the Budgetary Code]. Moscow: EKAR, 672 p. (in Russian)

Krokhina Yu. A. (2001) *Byudzhetnoe pravo i byudzhetnyy federalizm* [Budgetary law and budgetary federalism]. Moscow: Norma, 352 p. (in Russian)

Kuleshov E. (2005) Osobennosti razgranicheniya predmetov vedeniya i polnomochiy v slozhnosostavnykh sub"ektakh Federatsii [Subject matter and administration and powers in complex federal subordinate entities]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, no 10, pp. 87–93.

Lorwin L. (1945) *Time for Planning. A Social Economic Theory and Program for Twentieth Century*. N.Y. and L.: Harper, 281 p.

Matnenko A.S. (2009) *Pravovoe regulirovanie programmno-tselevogo metoda byudzhety noy deyatel'nosti. Diss... doktor jurid. nauk.* [Legal regulation of program-oriented method of budgeting. Doctor of juridical sciences thesis]. Omsk, 248 p.

Sokolova E.D. (2012) Sistema printsipov finansovogo prava [Financial law principles]. *Finansovoe pravo*, no 8, pp. 7–8.

Vershilo T.A. (2013) Printsip rezul'tativnosti i effektivnosti ispol'zovaniya byudzhety nykh sredstv: pravovye problemy realizatsii [Delivery and efficiency in applying budgetary funds: issues of application]. *Finansovoe pravo*, no 5, pp. 21–28.

Vlasenko N.A. (2013) Krizis prava: problemy i podkhody k resheniyu [Crisis of law: problems and approaches to solution]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 8, pp. 43–54.