

Е.А. Каюров

аспирант кафедры
государственного и
административного права
ФГБОУ ВПО «Самарский
государственный
университет»

Конституционно- правовое регулирование государственных (муниципальных) финансов в России

В работе анализируется конституционно-правовое регулирование государственных (муниципальных) финансов в современной России, выявляется существующая проблематика в данной области. Это позволяет автору предложить ряд мер по совершенствованию действующего законодательства. Исследование разделено на три блока: основные начала государственных (муниципальных) финансов, в том числе касающиеся их формирования, использования; общие принципы бюджетной политики и бюджетного процесса; принципы и идеи бюджетного федерализма.

Ключевые слова: конституция, конституционная экономика, государственные (муниципальные) финансы, бюджетный федерализм, бюджетная политика, налоги, межбюджетные трансферты, публичная власть.

Прошло практически 20 лет с момента вступления нашей страны в новый исторический этап, с момента установления и правового закрепления для граждан России новых условий и правил жизнедеятельности, с момента принятия основного закона страны — Конституции Российской Федерации. Конституция действительно является Основным законом государства, его основой, определяющей основы устройства государства, общегосударственные ценности, приоритеты, границы и правила жизнедеятельности граждан и общества и многое-многое другое. Ее значение нельзя переоценить, и поэтому для граждан любого государства важна буквально каждая запятая, каждая буква и знак, содержащиеся в Основном законе.

По сравнению с предыдущими конституциями нашей страны действующая Конституция Российской Федерации, безусловно, «революционна по своему содержанию», что, конечно, обусловлено политическими и экономическими процессами, предшествующими ее принятию. По мнению ученых-конституционалистов, выраженному в работе «Конституционная экономика» (под редакцией Г.А. Гаджиева), в 1993 г. Россия впервые за свою историю приняла реально действующую Конституцию, соответствующую всем современным параметрам конституционного права. В связи с этим можно отметить рецепцию многих норм и принципов передового иностранного конституционного права¹.

¹ См.: Конституционная экономика / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. С. 100.

С данной позицией нельзя не согласиться, положения Конституции Российской Федерации являются прогрессивными, нацеленными на поступательное развитие России и не вызывающими по истечении почти двух десятилетий со дня принятия острых противоречий между действующими ценностями, требованиями современности и прописанными в Конституции принципами и правилами.

Вместе с тем, безусловно, предусмотреть и подробно урегулировать в основном законе идеальные для общества правила и нормы на длительный период времени является невозможным, да и нецелесообразным, поскольку такое регламентирование представляется достаточно детальным, что лишает Конституцию определенной мобильности для оптимального реагирования на вызовы современности. В Конституции, как представляется, должны быть установлены исключительно основные принципы, идеи, правила существования и деятельности государства и общества, важные, необходимые и поддерживаемые гражданами страны положения.

Учитывая, что в последнее время все больше внимания общества обращено на вопросы, касающиеся государственных (муниципальных) финансов, т.е. публичных финансов, представляется целесообразным обратить внимание на заложенные в действующей Конституции Российской Федерации основы и принципы в области государственных (муниципальных) финансов.

Детально проработаны вопросы государственных (муниципальных) финансов во многих конституциях, принятых в основном после Второй мировой войны, во второй половине XX века (ФРГ, Италия, Греция, Португалия, Испания, Бразилия, Швейцария, Польша, Румыния). Вопросы, касающиеся публичных финансов, во многом затронули и конституции, принятые до Второй мировой войны. К примеру, в конституции Бельгии и Люксембурга были внесены соответствующие поправки.

Вместе с тем, если взглянуть на положения Конституции Российской Федерации, принятой уже в конце XX в., в части регулирования государственных (муниципальных) финансов, то можно заметить, что им отводится крайне мало внимания. Авторским коллективом работы «Конституционная экономика» по данному поводу отмечается, что вопросам бюджета и бюджетной политики в Конституции России отводится крайне скромное место².

Возможно, это обусловлено спецификой данного вопроса, его сложностью и противоречивостью, может быть, на данном историческом этапе не представлялось возможным выработать действенные механизмы и идеи. Кроме того, Россия находилась в стадии перехода к рыночной экономике, предполагающей свои особенности формирования и использования публичных финансов, в связи с чем отсутствовал необходимый опыт и определенные традиции для принятия правильного решения, соответствующей регламентации.

Российский исследователь правовых проблем федерализма И.А. Умнова отмечает, что Россия является страной, которая лишь федерализируется³. В связи с этим представляется, что достаточно сложно было установить в Конституции Российской Федерации императивные положения в части регулирования бюджетного федерализма. Вместе с тем отсутствие в Конституции соответствующей регламентации именно в данной области могло повлечь те последствия, которые происходили

² Там же. С. 136.

³ Российский бюллетень по правам человека. 1999. Вып. 12. С. 39.

в России на протяжении 1990-х годов в России, вызванные неопределенностью в использовании публичных финансов. Большая часть вопросов относительно государственных (муниципальных) финансов была урегулирована уже на пороге XXI в. в принятых Налоговом и Бюджетном кодексах.

Таким образом, в рамках настоящего комментария представляется целесообразным проанализировать конституционно-правовое регулирование в области публичных финансов, выделить основы, заложенные в Конституции России, проанализировать положения, закрепленные в иных правовых актах, обратить внимание на положения конституций зарубежных государства, выработать возможные идеи и предложения по совершенствованию правового регулирования в области государственных (муниципальных) финансов.

Отдельно следует отметить, что данная область является предметом изучения молодой науки — конституционной экономики, изучающей принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, идеи эффективных экономических (финансовых) решений для развития и исполнения конституционных гарантий и принципов в целом. В связи с этим разработка настоящего комментария должна способствовать развитию указанного научного течения, что дополнительно подтверждает его актуальность.

Основные начала государственных (муниципальных) финансов

Одним из важнейших элементов эффективной деятельности государства, удовлетворенности граждан условиями жизни является уровень налогового бремени, достигнутый баланс в части объема собираемых налогов для удовлетворения государством интересов общества. В рамках исследования, проведенного Барулиным С.В. и Барулиной Е.В. сделан вывод, что фактический уровень налогового бремени в экономике России за последние годы составил 38-40% ВВП. Как отмечают указанные авторы, это уровень, который примерно соответствует средневропейскому налоговому бремени (при его разбросе по странам от 27,8% в Ирландии до 48,2% в Дании) и существенно превышает его значение в экономике США (24%) и Японии (28,1%)⁴.

Пожалуй, ни для кого не секрет, что грамотное, достаточное, но не обременительное налогообложение является одним из основных факторов развития государства, мощным инструментом для привлечения инвестиций, развития экономического базиса общества и государства. В свою очередь, чрезмерное налогообложение будет вести к стагнации экономики и, соответственно, к невозможности развития государства в целом. В случае уменьшения налогового бремени, конечно, может возникнуть риск обогащения богатых слоев населения и все большего обеднения бедных, риск недософинансирования социально значимых мероприятий. В таком случае выходом из данной ситуации видится акцентирование налогообложения на перераспределение денежных средств между населением путем налогообложения более богатого населения и деятельности, приносящей высокий доход, но не на увеличение объемов налогообложений.

⁴ См.: Барулин С.В., Барулина Е.В. Парадоксы российской системы налогообложения // Международный бухгалтерский учет. 2012. № 22.

Многие государства в своих конституциях уделяют особое внимание соответствующим принципам налогообложения.

Согласно Конституции Испании 1978 г., «каждый должен участвовать в общественных расходах в соответствии со своими экономическими возможностями посредством справедливой налоговой системы, основанной на принципах равенства и прогрессивного налогообложения, которая ни в коем случае не должна носить характера конфискации» (ч. 1 ст. 31)⁵. В данном случае Основной закон Испании прямо предусматривает, что налоговая система должна быть справедливой и ни в коем случае не должна носить характера конфискации. Безусловно, такая идея является следствием и необходимостью выстраивания социального государства. Одновременно она вытекает из заложенных в Конституции Испании принципов свободы, справедливости, равенства (ст. 1), из конституционной обязанности органов публичной власти по оказанию содействия участию всех граждан в экономической, социальной жизни (ст. 9).

Конституция Италии также регулирует вопросы, касающиеся чрезмерного и обременительного налогообложения, в частности, установлено, что все обязаны участвовать в государственных расходах в соответствии со своими налоговыми возможностями. Налоговая система строится на началах прогрессивности (ст. 53)⁶.

В соответствии с Конституцией Португалии «подходный налог должен способствовать уменьшению неравенства, будет единым и прогрессивным, учитывающим потребности и доходы семьи в целом. Обложение налогом предприятий основывается на их реальном доходе. Налог на имущество должен способствовать равенству между гражданами. Налог на потребление нацелен на приспособление потребления к эволюции потребностей экономического развития и социальной справедливости, при этом необходимо введение высоких налогов на предметы роскоши» (ст. 104).

В Конституции Швейцарии предусмотрено, что «поскольку характер налогов это позволяет, принципы всеобщности, равенства обложения и экономической способности должны быть, в частности, соблюдаемы»⁷.

Конституция России прямо аналогичные положения не закрепляет, устанавливая положения отсылочного характера, в частности, ст. 75 предусматривает, что система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

В развитие конституционных положений ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации установила основные начала законодательства о налогах и сборах в России. Так, налогообложение основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения, фактической способности налогоплательщика к уплате налога. Кроме того, налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав.

Вместе с тем представляется, что данные принципы недостаточно прямо закрепляют необременительную, основанную на экономической способности на-

⁵ См.: Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во БЕК, 2000. С. 179.

⁶ Там же. С. 140.

⁷ Там же. С. 254.

селения систему налогообложения. Закрепление подобных положений могло бы послужить основой для выработки соответствующей налоговой системы и способствовать развитию экономики в целом.

Одной из самых актуальных проблем современной России является коррупция в государственном секторе, в том числе, в области публичных финансов. В последнее время в обществе активно обсуждаются вопросы эффективного использования государственных финансов. Часто можно слышать, что налогов становится все больше, а качество жизни не улучшается. Крайне часто поднимается вопрос относительно завышения цен государственных и муниципальных контрактов, привлечения «приближенных» организаций к использованию публичных финансов, к размещаемым заказам, в связи с чем органы власти зачастую осуществляют приемку некачественно выполненных работ и оказанных услуг.

Все перечисленные вопросы очень важны, поскольку затрагивают каждого гражданина и касаются эффективного использования уплаченных им налогов. Безусловно, закупка дорогих автомобилей для государственных органов не может не вызывать недовольства при наличии большого числа нерешенных вопросов в социальной сфере.

Некоторые зарубежные государства в целях установления и возведения в ранг принципов идеи эффективного использования публичных финансов пошли по пути закрепления соответствующих положений в основном законе страны. К примеру, в Конституции Испании установлено, что «государственные расходы осуществляются за счет справедливого ассигнования ресурсов, а их планирование и расходование должно отвечать критериям эффективности и экономии» (ст. 31)⁸. Согласно Конституции Австрии при составлении и ведении бюджета следует учитывать требования экономичности, рентабельности и целесообразности (ст. 51a)⁹.

Анализируя положения Конституции Российской Федерации, необходимо констатировать, что данным вопросам в основном законе России не отводится должного внимания. При этом необходимо отметить, что частично данный пробел урегулирован Бюджетным кодексом Российской Федерации в котором установлены принципы результативности и эффективности использования бюджетных средств (ст. 34). В свою очередь представляется, что такие вопросы, как экономия бюджетных средств при реализации публичных полномочий не в полной мере охватываются указанными принципами бюджетной системы. Вместе с тем полагаем, что данный принцип является одним из основополагающих при использовании публичных финансов.

Кроме того, возможно, необходимо введение в действующее законодательство отдельных механизмов, которые бы позволяли указанным принципам реализовываться на практике. В частности, ярким примером такого механизма является обоснование начальной максимальной цены контракта при размещении заказов. Также, например, возможно введение долгосрочной системы планирования государственных закупок, которая открыто позволит анализировать эффективность планируемых расходов и предупреждать на раннем этапе неактуальные и нерезультативные расходы. Возможно и проведение общественного обсуждения наиболее

⁸ Там же. С. 179.

⁹ <http://worldconstitutions.runwww.worldconstitutions.ru>

финансовоемких капиталовложений, а также иных бюджетных расходов. Следует отметить, что данная сфера публичных финансов, экономики и юриспруденции является определенно новой для современной России и требует в связи с этим повышенного внимания со стороны научного сообщества и населения.

Одним из наиболее действенных способов развития эффективной экономики и (или) обеспечения социального равенства и справедливости является возможность предоставления налоговых льгот и привилегий. Одновременно представляется, что к установлению налоговых льгот необходимо подходить предельно обоснованно, они должны отвечать требованиям современности и не должны создавать необъективные привилегии для отдельных физических либо юридических лиц.

К примеру, действующим законодательством Российской Федерации предусмотрены льготы по уплате налога на имущество организаций в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий электропередач. Безусловно, отмена таких льгот может повлечь незапланированный рост затрат субъектов естественных монополий в газовой сфере, сфере электроэнергетики и, соответственно, к росту тарифов и цен на оказываемые населению услуги.

Вместе с тем такие организации все более становятся коммерческими с участием частного капитала и действуют в соответствии с принципами конкуренции. Кроме того, такие организации отличаются высокой прибыльностью. Ранее предоставление указанных льгот было обосновано тем, что компании предоставляли услуги населению по льготным ценам, на сегодняшний день стоимость таких услуг приближается к общемировым. Одновременно установление для данных организаций льгот представляется не вполне обоснованным с позиции лишения соответствующих доходов региональных и местных бюджетов. Кроме того, наличие таких льгот может служить дестимулирующим фактором в развитии публичным образованием соответствующих сфер деятельности.

Конституции многих государств предусматривают определенные барьеры относительно предоставления налоговых льгот и привилегий. Так, согласно Конституции Швейцарии, «Конфедерация может законодательствовать в целях борьбы с предоставлением неоправданных налоговых преимуществ» (ст. 129)¹⁰. В соответствии с Конституцией Бельгии закон может определять только такие исключения из налогообложения, «необходимость которых обоснована» (ч. 2 ст. 170)¹¹. Достаточно жестко к этому вопросу подходит Конституция Люксембурга: «Никакие привилегии в области налогообложения не могут быть установлены. Никакое освобождение от налогов или их снижение не может иметь места иначе как в силу закона» (ст. 101)¹². В соответствии со ст. 78 Конституции Греции определение объекта налогообложения, освобождений или исключений не могут являться объектом законодательных полномочий, передаваемых Парламентом другим органам¹³.

Справедливости ради следует отметить, что ни в одной стране указанные требования не ограничивают права соответствующих органов устанавливать дифференци-

¹⁰ См.: Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. С. 255.

¹¹ <http://worldconstitutions.runwww.worldconstitutions.ru>

¹² <http://worldconstitutions.runwww.worldconstitutions.ru>

¹³ <http://worldconstitutions.runwww.worldconstitutions.ru>

рованные ставки налогообложения, вводить налоговые льготы, вычеты, привилегии. Вместе с тем наличие самой нормы-цели, что налоговые привилегии должны быть обоснованными, является важным направлением развития налогообложения.

В России соответствующие положения урегулированы в ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации на основании ст. 75 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом. В частности, ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации предусматривает недопущение установления дифференцированных ставок налогов и сборов, налоговых льгот в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала. Представляется, что данный принцип, прежде всего, направлен на недопущение дискриминации при предоставлении налоговых льгот, а не на установление и анализ экономической целесообразности и социальной обоснованности при предоставлении налоговых привилегий. Необходимо отметить, что этот принцип часто используется законодателем при разработке действующего законодательства «подсознательно». В свою очередь, законодательное закрепление такого принципа, как представляется, будет являться мощным катализатором для выработки, к примеру, комплексной системы анализа целесообразности и эффективности предоставления тех или иных налоговых привилегий, дополнительного внимания компетентных органов и общества к данной проблематике.

Немаловажным фактором эффективного развития экономики является надлежащая защита прав налогоплательщиков. При этом данный принцип можно толковать как в узком, так и в широком смыслах. В узком смысле можно понимать как возможность налогоплательщиков обжаловать решения налоговых служб. В свою очередь, в широком смысле помимо данного права, можно также толковать как необходимость постоянного совершенствования деятельности налоговых органов, например, в части оказания помощи налогоплательщикам в упрощении процедур администрирования налоговых платежей, во взаимодействии с налогоплательщиками.

В связи с этим конституции зарубежных государств все чаще прямо устанавливают необходимость обеспечения защиты прав налогоплательщиков. Например, согласно Конституции Португалии закон должен устанавливать гарантии налогоплательщикам (ч. 2 ст. 106)¹⁴. В Конституции Финляндии содержится предписание, которое обязывает законодателя не только устанавливать принципы налогообложения, но и закреплять нормы о правовой защите налогоплательщиков (§ 61)¹⁵. В соответствии с Конституцией Швейцарии все важные постановления, устанавливающие правовые нормы, должны издаваться в форме федерального закона. Особенно к категории «важные» отнесены основные постановления, затрагивающие, в том числе, права налогоплательщика (ст. 164)¹⁶.

В России, безусловно, права налогоплательщика являются одной из высших ценностей. Так, ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации предусмотрено, что все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сбо-

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ См.: Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. М.: ООО Изд-во «Юрлитинформ», 2001. С. 121.

ров). Достаточно подробно урегулирован механизм административной и судебной защиты прав и законных интересов налогоплательщика. В свою очередь, норма-принцип, предусматривающая стремление к максимально возможной защите прав налогоплательщика, к повышению эффективности его обслуживания, деятельности налоговых служб, в действующем законодательстве России на сегодняшний день отсутствует. Представляется, что такая норма могла бы ориентировать законодателя на максимальный учет данного принципа при выработке правовых актов. Примером реализации данного принципа может служить задача по максимальному внедрению в работе налоговых органов электронного взаимодействия с налогоплательщиками, что лишает необходимости налогоплательщиков ксерокопирования большого объема документов и тем самым способствуют эффективному обеспечению прав налогоплательщиков.

Современную экономику, в том числе финансы публичного сектора, невозможно представить без кредитования, займов, предоставления гарантий. Практически любое государство в целях выполнения принятых на себя обязательств вынужденно прибегать к государственному заимствованию на финансовом рынке. Вместе с тем непродуманное, сиюминутное и недальновидное заимствование на современном этапе становится крайне важным и актуальным вопросом для государств. Государственный долг многих стран является настолько большим, что вызывает сомнения относительно возможности его погашения в будущем, что приводит к недоверию кредитных организаций и может в итоге привести к финансовому кризису, стагнации экономического развития. В связи с этим неудивительно, что конституции многих государств регламентируют вопросы, касающиеся заимствований, кредитования, предоставления гарантий.

Так, согласно ст. 115 Конституции ФРГ открытие кредитов, равно как и принятие финансовой ответственности по обязательствам, гарантиям и другим видам обеспечения, которые могут привести к расходам в будущих расчетных годах, требуют законодательного уполномочия с указанием или разрешением установить их размеры. Размер средств для этих расходов не должен превышать сумм, указанных в бюджете в главе «Инвестиции», отступления допускаются только в целях борьбы с нарушениями национального экономического баланса¹⁷.

В соответствии со ст. 216 Основного закона Польши получение государственных займов, а также предоставление им финансовых гарантий и поручительств осуществляются на принципах и в порядке, определенных законом. Нельзя брать займы или предоставлять финансовые гарантии и поручительства, вследствие которых государственный публичный долг превысит 3/5 стоимости годового валового национального продукта¹⁸.

Согласно ст. 82 Конституции Финляндии государственные займы должны получаться с согласия Eduskunta (высшего законодательного органа Финляндии), которая изучает необходимость нового займа или верхний предел государственного долга¹⁹. Конституцией ОАЭ предусмотрен запрет в отношении выдачи кредитов (ст. 134)²⁰.

¹⁷ См.: Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. С. 109.

¹⁸ <http://worldconstitutions.runwww.worldconstitutions.ru>

¹⁹ <http://worldconstitutions.runwww.worldconstitutions.ru>

²⁰ <http://worldconstitutions.runwww.worldconstitutions.ru>

Следует отметить, что действующим законодательством Российской Федерации достаточно подробно урегулированы вопросы государственных заимствований. Конституцией Российской Федерации установлено, что государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе. Детальное правовое регулирование вопросов кредитования, предоставления гарантий и иных обеспечений обязательств, в Основном законе отсутствует. Подробно данные вопросы регулируются Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Одновременно следует отметить, что в действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует как таковая норма-цель в части осуществления государственных заимствований, к примеру, законодательное закрепление порога, который не может быть превышен соответствующими заимствованиями. При этом предельный объем государственного долга ежегодно предусматривается законом о федеральном бюджете, который таким образом согласуется и фактически контролируется Федеральным собранием Российской Федерации, народным представительством. Учитывая, насколько важным на сегодняшний день является объем государственных заимствований для развития экономики (получение рейтингов финансовых организаций, привлечение инвестиций в страну), представляется возможным выработка в действующем законодательстве и науке концепции и рекомендаций относительно эффективности, экономичности и не злоупотребления государственных заимствований.

Общие принципы бюджетной политики и бюджетного процесса

Вопросам бюджета, его формирования, исполнения, контроля за его исполнением в конституциях многих зарубежных государств уделяется особое внимание. Конституция ФРГ предусматривает, что доходы и расходы должны быть сбалансированы в бюджете (ст. 110). В Конституции Испании установлено, что закон о бюджете не может устанавливать новые налоги (ст. 134). Согласно Конституции Японии «право распоряжаться государственными финансами осуществляется на основе решения Парламента... Никакие государственные средства не могут быть израсходованы, и никакие государственные денежные обязательства не могут быть приняты иначе как по решению Парламента» (ст. 83, 85).

Таких положений в конституциях зарубежных стран достаточно большое количество. Следует выделить ряд основных принципов бюджетной системы, предусмотренных в конституциях зарубежных государств. К таким принципам можно отнести: сбалансированность, единство, ежегодность, бюджетов, обязательное закрепление бюджета в форму законодательного акта, утверждение бюджета законодательной властью, обоснованность показателей бюджета, указание в бюджете только общих показателей государственных доходов и расходов без включения каких-либо иных норм, установление целевого использования средств (только по тем направлениям, которые определены в бюджете), подробное урегулирование процесса принятия бюджета, обязательное установление парламентского контроля за его исполнением.

Такая подробная конституционная регламентация вопросов бюджета далеко не случайна. От того, насколько бюджет обоснован экономически, сбалансирован, какие приоритеты в нем заложены, как осуществляется контроль за его исполне-

нием, зависит не только финансовое благополучие государства, но и жизнь каждого гражданина страны. По данному поводу в бюджетном послании Президент США Дж. Буш от 9 апреля 2001 г. отметил, что «бюджет является не просто собранием цифр, он отражает приоритеты нации, ее нужды и надежды... обеспечивает раскрытие всего потенциала нации»²¹.

Анализируя законодательство России в данной сфере, следует отметить, что оно является достаточно прогрессивным. При этом оно одновременно остается и достаточно динамичным, в последнее время в данной сфере внесено большое количество разного рода изменений и дополнений.

Конституция Российской Федерации предусматривает, что финансовое, кредитное регулирование, принятие федерального бюджета отнесены к исключительному ведению Российской Федерации (ст. 71). Также Основным законом России достаточно подробно урегулированы вопросы процедуры принятия федерального бюджета (ст. 104, 106, 114), осуществления Федеральным Собранием контроля за его исполнением (ст. 101, 114).

Дальнейшее специальное регулирование вопросов бюджетной политики и бюджетного процесса установлено в Бюджетном кодексе Российской Федерации. В частности, гл. 5 Бюджетного кодекса декларирует принципы бюджетной системы России, к которым, в том числе, отнесены: единство бюджетной системы Российской Федерации; самостоятельность бюджетов; равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; сбалансированность бюджета; результативность и эффективность использования бюджетных средств; прозрачность (открытость); достоверность бюджета; адресность и целевой характера бюджетных средств.

Вместе с тем следует отметить, что в последнее время в науке и в обществе большое внимание уделяется вопросам, касающимся обеспечения возможности непосредственного участия граждан в формировании бюджета, в контроле за его исполнением.

К примеру, в ст. 31 Конституции Бразилии предусмотрено, что отчеты муниципий должны находиться в течение 60 дней ежегодно для изучения и оценки в распоряжении любого налогоплательщика, который может задавать муниципиям вопросы о правомерности действий, отраженных в отчетах, в соответствии с законом²². Данная норма прямо позволяет гражданам Бразилии участвовать в обсуждении деятельности муниципальных образований, открыто обозначать волнующую их проблематику и выработать рекомендации и предложения.

Необходимость всеобщего привлечения граждан к вопросам бюджета частично решается через принцип прозрачности (открытости) бюджета, закрепленный в гл. 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Вместе с тем данный принцип прежде всего направлен на обеспечение открытости бюджета, а не на повсеместное привлечение граждан к формированию, исполнению бюджета, контролю за его исполнением, к закреплению в бюджете финансирования именно тех мероприятий, которые необходимы гражданам, и в том объеме, которого, по мнению граждан, будет достаточно.

²¹ Очерки Конституционной Экономики. 23 октября 2009 года / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Изд-во «Юстицинформ», 2009. С. 111.

²² См.: Конституции зарубежных стран / сост. В.Н. Дубровин. С. 309.

Такая норма-цель в действующем законодательстве России в настоящее время отсутствует. Вместе с тем, она могла бы стимулировать выработку таких правовых механизмов, которые бы способствовали развитию открытости деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, обеспечению широкого участия общественности в процессе принятия решений о распределении общественных финансов. Примером может являться внедрение института наказов избирателей при разработке и реализации государственных программ, включающих конкретные мероприятия и объемы финансирования. Также наличие такого принципа стимулировало бы к совершенствованию организации деятельности по участию граждан в обсуждении разрабатываемых проектов нормативных правовых актов в сфере управления общественными финансами, по учету соответствующими органами власти и организациями в их дальнейшей работе результатов таких общественных обсуждений.

Принципы и идеи бюджетного федерализма в России

Как уже отмечалось, Основной закон России не отводит большого внимания вопросам, касающимся публичных, общественных финансов, в том числе, связанных с реализацией бюджетного федерализма, выстраиваемого в России. Под бюджетным федерализмом, как правило, понимается система распределения и предоставления бюджетных средств между уровнями публичной власти для реализации ими возложенных на них законодательством полномочий.

Фактически можно отметить, что в действующей Конституции России регулируется лишь одна из трех составных частей бюджетного федерализма, а именно, предметы ведения, полномочия, закрепляемые за уровнями публичной власти. Вопросам, касающимся формирования финансовой основы уровней публичной власти, а также межбюджетного взаимодействия в России, в Конституции России отводится крайне мало внимания.

Статьи 1 и 5 гл. 3 Конституции Российской Федерации прямо закрепляют, что Россия — это федеративное государство. Одновременно ст. 12 Основного закона России устанавливает самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий. Федеративное устройство нашей страны основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов Российской Федерации.

Как можно заметить, одним из основных принципов федерализма является разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти. Данное разграничение достаточно подробно урегулировано в ст. 71—76 Конституции России. При этом одновременно ст. 12, 130—132 устанавливают самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения в пределах, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Дальнейшее регламентирование вопросов, касающихся разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в России, имеет место в федеральных законах «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Россий-

ской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Относительно регулирования в Конституции России вопросов, касающихся финансовых основ уровней публичной власти и межбюджетного взаимодействия, следует обратить внимание на следующие положения. Ст. 71 Конституции Российской Федерации предусматривает, что установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, регулирование отнесены к исключительному ведению Российской Федерации. Ст. 57, 71, 72, 75, 132 Конституции устанавливают основы и принципы налогообложения в России, в том числе, обязанность каждого платить налоги и сборы, обязанность установления системы налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общих принципов налогообложения и сборов исключительно федеральным законом и пр.

Данные положения Основного закона России, конечно, не в полной мере позволяют нам представить основу реализации соответствующих вопросов на практике, в повседневной жизни в России. В этой связи недостаток конституционного регулирования в области финансовых основ публичных образований и межбюджетного взаимодействия должен быть восполнен, в том числе иным правовым регулированием. Необходимо отметить, что для современной России указанные вопросы являются достаточно актуальными.

К примеру, в конце 2011 г. занимавший тогда пост Президента Российской Федерации Д.А. Медведев в своем послании Федеральному Собранию обратил внимание на необходимость децентрализации власти, проведения серьезного перераспределения властных полномочий и бюджетных ресурсов в пользу регионов и муниципалитетов. Также было указано на необходимость устранения излишнего регламентирования, мешающего самостоятельной работе на местах, создания солидной и прогнозируемой финансовой основы для своей деятельности, усиления политической ответственности руководителей регионов и муниципалитетов за конечные результаты их работы по развитию территорий, по повышению качества оказываемых людям услуг²³.

В свою очередь, в обществе много разговоров о централизации финансовых потоков страны через Москву, о направлении больших объемов финансовой помощи в регионы Северного Кавказа, о наличии огромного количества дотационных регионов России, об их скудности, о вымирании «сельских образований», о периодических сепаратистских движениях, одной из причин которых является недостаточно справедливая финансовая политика государства.

Согласно позиции авторского коллектива работы «Конституционная экономика», в настоящее время важна проблема разграничения расходов между уровнями бюджетной системы. При этом решение данного вопроса должно базироваться на следующих требованиях конституционной экономики: соответствие формальным требованиям, предъявляемым Конституцией к бюджету; обеспечение реализации тех предметов ведения, которые закреплены за Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением; самостоятельность Федерации, ее субъектов, местного самоуправления в определении направлений и состава расходов своих бюджетов;

²³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета. 2011. № 290.

учет воздействия (значения) бюджетных мероприятий на развитие государства и экономики; минимальная бюджетная обеспеченность²⁴.

В России указанные финансово-бюджетные отношения получили подробное правовое регулирование в Бюджетном кодексе Российской Федерации. В частности, гл. 5 кодекса определяет общие принципы бюджетной системы России, которые можно отнести к бюджетному федерализму: разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, самостоятельность бюджетов, принцип единства бюджетной системы, равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Гл. 16 Бюджетного кодекса Российской Федерации регулирует отношения, связанные с предоставлением межбюджетных трансфертов, определяет их формы, порядок и основные условия предоставления.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в настоящее время существует определенный пробел в части общих начал формирования доходной базы уровней публичной власти, которая могла бы стимулировать соответствующие органы власти к решению вопросов экономического характера. Такая доходная база должна быть стабильной и достаточной для финансирования расходов социальной направленности, обоснованной с позиции возможности финансирования возложенных вопросов. Также существует некоторый пробел в части определения системы принципов предоставления межбюджетных трансфертов. Финансовая поддержка регионов (муниципальных образований) и система финансового поощрения уровней публичной власти должны строиться на определенной системе ценностей, планируемых конечных результатов. Использование таких принципов на практике могло бы способствовать наиболее эффективному и результативному использованию бюджетных средств, стабилизации межбюджетного взаимодействия, и одновременно — стимулированию поиска новых форм межбюджетных трансфертов, условий их предоставления.

Некоторые зарубежные страны в целях исключения пробелов и для изначального установления основных принципов и правил в данной сфере регулируют такие вопросы в своих конституциях. Так, Конституция Австралии предусматривает, что до установления единообразного сбора таможенных пошлин Австралийский Союз кредитует каждому штату доходы, собранные в нем Австралийским Союзом. Австралийский Союз дебетует каждому штату:

- затраты в нем Австралийского Союза, предпринятые исключительно для обслуживания или поддержания деятельности, так же как и во время перевода, любого департамента, переводимого из штата в ведомство Австралийского Союза;
- долю штата, согласно числу его жителей, в других затратах Австралийского Союза (ст. 89).

Согласно ст. 91 Конституции Австралии не запрещается предоставление любой помощи или субсидии штату на добычу золота, серебра или других металлов, предоставление любой помощи или субсидии на производство или экспорт товаров при согласии обеих палат Парламента Австралийского Союза, оформленного соответствующим решением. В течение 10 лет с момента образования Австралийского Союза и до тех пор, пока Парламентом не будет предусмотрено иное, Парламент

²⁴ См.: Конституционная экономика / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. С. 136.

уполномочен предоставлять финансовую помощь любому штату на таких условиях, которые сочтет приемлемыми (ст. 96)²⁵.

Конституция Швейцарии предусматривает, что из валовой суммы налогов 3/10 поступают кантонам; из этого не менее 1/6 используется для финансового выравнивания между кантонами (ст. 128).

Наиболее подробно данные вопросы урегулированы в Основном законе ФРГ, страны, которую российское сообщество часто сравнивает с Россией по своему устройству, модели правового регулирования и пр. Так, ст. 104-а предусматривает общие положения в части распределения и использования бюджетных средств, а именно следующие. Если Основной закон не определяет иначе, Федерация и земли, каждая со своей стороны, несут расходы для решения своих задач. Если земли действуют по поручению Федерации, то на последнюю возлагаются расходы по этой деятельности.

Федерация может предоставить землям финансовую помощь для покрытия особо важных расходов земель и общин (объединений общин), которые необходимы для того, чтобы избежать нарушения общего экономического равновесия, или для выравнивания возможных экономических различий на территории Федерации, или для оказания помощи в экономическом развитии. Подробности применения и, в частности, форма, в которой инвестиции должны быть предоставлены, регламентируются федеральным законом или административным соглашением, основанным на федеральном финансовом законе²⁶. Федерация и земли несут административные расходы, возникающие у их властей, и ответственны по отношению друг к другу за надлежащее управление. Подробности определяются федеральным законом, нуждающимся в одобрении Бундесрата (высший законодательный орган ФРГ).

Статья 106 устанавливает подробное распределение в бюджеты Федерации и земель отчислений от налогов и сборов. Одновременно устанавливается норма-цель, согласно которой потребности Федерации и земель в покрытии расходов должны регулироваться таким образом, чтобы достичь их экономического выравнивания, избежать чрезмерной нагрузки на налогоплательщиков и обеспечить равный уровень жизни на всей территории Федерации.

Статья 107 предусматривает — «закон должен гарантировать, что различия в финансовых возможностях между землями будут выравниваться в достаточной степени; при этом должны учитываться финансовые возможности и потребности общин (объединений общин). Условия получения средств для выравнивания и условия, определяющие обязательства земель по таким выплатам, принципы предоставления таких средств и их размеров, получаемых в соответствии с этим абзацем, должны быть установлены законом. Закон в равной степени может установить, что Федерация предоставит субсидии экономически слаборазвитым землям для дополнительного покрытия их общих финансовых нужд (дополнительные субсидии)».

Согласно ст. 109 Федерация и земли самостоятельны и независимы друг от друга в отношении своего бюджетного хозяйства. Федерация и земли должны учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства требования общего экономического баланса. Финансовым законом, нуждающимся в одобрении Бундесрата, могут быть установлены для Федерации и земель общие принципы бюджетного права и прове-

²⁵ <http://worldconstitutions.runwww.worldconstitutions.ru>

²⁶ См.: Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. С. 103.

дения бюджетной политики, приспособляемой к конъюнктуре и долгосрочному финансовому планированию²⁷.

Отдельно следует обратить внимание на предусмотренные в конституциях зарубежных стран механизмы ограничения финансовой деятельности нижних уровней публичной власти и взаимодействия с ними в целях сохранения экономического баланса страны в целом.

Например, ст. 105 Конституции Австралии предусматривает, что Парламент уполномочен принимать от штатов их государственные долги, полностью или частично, согласно количеству жителей штата, согласно последним статистическим данным Австралийского Союза, и может конвертировать, продлевать или консолидировать такие долги полностью или частично. Штаты обязаны возмещать убытки Австралийскому Союзу в отношении принятых долгов, при этом причитающиеся проценты в отношении этих долгов вычитаются и удерживаются с долей избыточного дохода Австралийского Союза, подлежащего к выплате нескольким штатам, или, в случае, если такой излишек недостаточен или его нет, то недостающая или полная сумма должны быть выплачены несколькими штатами.

В соответствии со ст. 105а Австралийский Союз вправе заключать соглашения со штатами относительно государственных долгов штатов, включая принятие долгов Австралийским Союзом, управление долгами, выплату причитающихся процентов и предусмотренных сумм, а также управление амортизационными фондами в отношении долгов, консолидацию, возобновление, конверсию и погашение долгов, возмещение Австралийскому Союзу убытков, связанных с долгами, принятыми Австралийским Союзом, заем денежных средств штатами, Австралийским Союзом или Австралийским Союзом для штатов²⁸.

Согласно ст. 109 Основного закона ФРГ для избежания расстройств общего экономического баланса федеральный закон, нуждающийся в одобрении Бундесрата, может установить предписания, касающиеся максимальной суммы, условий и последовательности кредитов территориальным корпорациям и некоторым ассоциациям; обязательств Федерации и земель хранить в Федеральном банке Германии свои свободные активы (резервы на случай конъюнктурного нарушения баланса)²⁹.

Представляется, что аналогичные положения могли бы быть предусмотрены в действующем законодательстве России и использоваться на практике. Представляется целесообразным выработать нормы-цели в части формирования финансовых основ уровней публичной власти, установления системы принципов межбюджетного взаимодействия. Это могло бы разрешить существующие на сегодняшний день противоречия, определить ориентиры развития межбюджетного взаимодействия, формирования финансовых основ уровней публичной власти.

Подводя итог всему вышеизложенному, необходимо отметить, что Россия в ее существующем государственном формате все-таки является достаточно молодым государством. Настоящий период все еще можно отнести к переходному, на сегодняшний день лишь формируются новые правила и условия жизнедеятельности. Представляется, что поставленная в настоящем комментарии проблематика, а также соответствующие предложения должны способствовать дальнейшему развитию России.

²⁷ Там же. С. 108.

²⁸ <http://worldconstitutions.runwww.worldconstitutions.ru>

²⁹ См.: Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. С. 109.