

А.Н. Козырин

Государственный университет Высшая школа экономики

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Проблема бюджетного федерализма в России - одна из наиболее важных в механизме правового регулирования финансовой деятельности государства. Вместе с тем она является крайне деликатной и болезненной проблемой, поскольку напрямую связана с федеративным устройством российского государства и в этом качестве унаследовала накопленный груз болезненных нерешенных проблем, возникающих на всех уровнях российской государственности.

Бюджетный федерализм - проблема комплексная и многоаспектная. Ее можно рассматривать с политической, экономической и юридической точек зрения. В настоящей статье речь пойдет исключительно о правовых аспектах бюджетного федерализма.

Бюджетный федерализм как принцип бюджетного права

Среди источников бюджетного права особое место занимают принципы -теоретически обоснованные и нормативно закреплённые основные начала бюджетного права, составляющие общую направленность правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Центральное место и определяющее значение принципов финансового права в механизме правового регулирования финансовых отношений обусловлены следующими обстоятельствами.

1. Принципы являются своеобразным вектором правового регулирования, задающим общее направление правового регулирования того или иного сектора финансовой деятельности государства. Они всегда "работают с опережением", т.е. показывают направление дальнейшего развития нормативно-правовой базы, делают финансовое законодательство более "предсказуемым" и стабильным, что, в свою очередь, создает благоприятный правовой фон для осуществления соответствующей экономической и политической деятельности.

2. Принципы позволяют устранить пробельность законодательного регулирования. Речь идет как о пробельности, возникающей в силу несовершенства действующего законодательства, так и пробельности "запланированной", заранее предусмотренной. При необходимости устранения пробельности законодательства в правоприменительной практике именно принципы финансового права должны сыграть определяющую роль.

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований должна иметь надежную нормативно-правовую базу. Ее могут составлять нормы, непосредственно регулирующие конкретный вид государственной деятельности (деятельности муниципальных образований) в сфере публичных финансов либо, при отсутствии таковых, нормы-принципы. Правовая неурегулированность финансовой деятельности государства (муниципальных образований) таит в себе огромную опасность, поскольку в таком случае в любой момент может быть поставлен вопрос о злоупотреблении властью со стороны того или иного государственного (муниципального) органа, обладающего бюджетными полномочиями.

Бюджетный федерализм как правовой принцип находит свое выражение в сочетании общегосударственных интересов в финансовой сфере с соответствующими интересами регионов (субъектов Российской Федерации). Он заключается, с одной стороны, в распределении бюджетных доходов и расходов, а с другой стороны - в распределении компетенции в бюджетной сфере между Российской Федерацией и ее субъектами.

Применение принципа бюджетного федерализма в механизме правового регулирования финансовых отношений нацелено прежде всего на устранение негативных социально-экономических последствий региональной поляризации в Российской Федерации. Как известно, региональные различия особенно заметно стали проявляться в 1990-е гг.

Для корректировки социально-экономических процессов на территории Российской Федерации Правительство РФ использует различные инструменты - региональные налоги, план развития отдельных регионов и территорий и др. Однако, пожалуй, одним из эффективных средств является межбюджетное регулирование.

Подходы к межбюджетным отношениям менялись на протяжении 1990-х гг. До 1994 г. для субъектов Российской Федерации, в зависимости от конкретной ситуации, устанавливались дифференцированные нормативы отчислений от федеральных налогов и масштабы дотаций. С 1994 г. дифференциация нормативов была отменена и заменена унифицированными для всех субъектов Российской Федерации долями. Вплоть до конца 1990-х гг. большая часть финансовой помощи субъектам Российской Федерации осуществлялась в рамках трансфертного механизма, нацеленного на то, чтобы объективно оценить количественно уровень потребности региона в финансовой поддержке из федерального бюджета.

С 1998 г. механизм поддержки обновляется. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862 была одобрена Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.

Оценка трансфертного механизма, существовавшего во второй половине 1990-х гг., не является однозначной¹. С одной стороны, трансферты позволяли нуждающимся регионам сводить концы с концами. С другой стороны, правила предоставления федеральной помощи объективно провоцировали иждивенческие отношения.

Постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 была одобрена Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.

Новая Программа направлена на достижение целей, поставленных в бюджетных посланиях Президента РФ по развитию системы межбюджетных отношений, реализацию стратегии развития Российской Федерации на период до 2010 г. и программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу с учетом результатов выполнения Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг., одобренной постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862.

Целью Программы является формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

Эта система должна обеспечивать:

- экономическую эффективность - создание долгосрочных стимулов для органов власти субъектов и местного самоуправления. Проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат, содействовать росту доходов населения и экономическому развитию соответствующих территорий;
- бюджетную ответственность - управление общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для предоставления бюджетных (общественных) услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики, сбалансированности всех стадий бюджетного процесса, повышения законодательно установленной взаимной ответственности органов власти разных уровней при выработке и проведении бюджетной политики;
- социальную справедливость - выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным общественным услугам и социальным гарантиям;
- политическую консолидацию - достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий, создание условий для эффективного выполнения органами власти субъектов и местного самоуправления своих функций, содействие развитию гражданского общества;
- территориальную интеграцию - обеспечение единства налогово-бюджетной системы, предотвращение появления и смягчение диспропорций регионального развития, упрочение территориальной целостности страны.

Для достижения этих целей необходимо, прежде всего, обеспечить реализацию прав и обязанностей органов власти субъектов и местного самоуправления, принимать, в рамках федерального законодательства, самостоятельные решения по организации бюджетного процесса, формированию расходов и доходов своих бюджетов на основе четкого, стабильного и сбалансированного разграничения расходных полномочий и доходных источников, гарантирующих финансовую самостоятельность и способствующих повышению самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, наращиванию и эффективному использованию их налогового потенциала.

Формируемая система межбюджетных отношений должна базироваться на принципе равноправия, согласования интересов и взаимной ответственности ее участников. Программа исходит из недопустимости применения для отдельных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований особого порядка формирования доходов, финансирования на их территории расходов из вышестоящих бюджетов и (или) предоставления финансовой помощи.

Основными задачами Программы являются:

- упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации;
- четкое разграничение расходных полномочий и сокращение "нефинансируемых мандатов";

¹ См., например: Лавровский Б.Л., Новиков А.В. Региональное выравнивание и межбюджетные отношения: уроки 1990-х // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2002. Том 6. № 1. С. 34-35.

- четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней;
- формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов;
- повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровне.

Система финансовой помощи бюджетам других уровней должна быть направлена, по замыслу Программы, на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов, доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям при одновременном создании стимулов для проведения на региональном и местном уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики, развитие и эффективное использование налогового потенциала, повышение эффективности бюджетных расходов.

Система финансовой помощи должна соответствовать следующим основным требованиям:

- разделение финансовой помощи в зависимости от поставленных целей и механизмов распределения на текущую и инвестиционную, а также выравнивающую и "стимулирующую";
- выделение в составе текущей помощи дотаций, субвенций и субсидий как основных форм финансовой поддержки;
- распределение финансовой помощи должно проводиться по единой методике на основе формул с проверяемыми расчетами и объективных критериев бюджетной обеспеченности регионов либо заранее установленных условий и процедур конкурсного отбора;
 - в расчетах бюджетной обеспеченности не должны использоваться отчетные данные о фактически произведенных бюджетных расходах и фактически поступивших налоговых доходах. Для этого необходимы объективная и прозрачная оценка относительных различий в расходных потребностях в расчете на душу населения или потребителя бюджетных услуг и методы сравнения налогового потенциала различных территорий с учетом уровня и структуры развития региональной экономики;
- методики и процедуры распределения финансовой помощи должны быть установлены федеральными законами и принимаемыми на их основе нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;
- жесткость бюджетных ограничений: утверждение всего объема финансовой помощи конкретным регионам и муниципальным образованиям законом о соответствующем бюджете, ограничения на перечисление в течение бюджетного года средств, не распределенных между регионами и муниципальными образованиями законом о бюджете;
- максимально возможная стабильность объема и принципов распределения финансовой помощи, позволяющая субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям самостоятельно прогнозировать для себя основной объем получаемой финансовой поддержки на среднесрочную перспективу и создающая стимулы для увеличения собственных доходов;
 - установление на федеральном уровне общих принципов и требований к формам и механизмам выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Финансовая помощь из федерального бюджета субъектам Российской Федерации будет предоставляться через пять следующих фондов:
 - Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации;
 - Фонд компенсаций;
 - Фонд софинансирования социальных расходов;
 - Фонд регионального развития;
 - Фонд реформирования региональных финансов.

Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации сохранит свое значение в качестве основного с точки зрения методологии и формирования исходных данных инструмента выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации по текущим расходам.

Созданный в 2001 г. *Фонд компенсаций* должен использоваться для предоставления субъектам Российской Федерации целевой финансовой помощи (субвенций и субсидий) на реализацию федеральных законов, как правило, предусматривающих социальные выплаты (пособия) или льготы отдельным категориям населения. При этом обязательства региональных и местных бюджетов по социальным выплатам и льготам, установленные федеральными законами, но не обеспеченные средствами Фонда компенсаций, должны быть сокращены с одновременным расширением прав субъектов Российской Федерации самостоятельно регулировать, в предусмотренных федеральным законодательством случаях, состав и уровень принимаемых к финансированию расходов в размере не менее выделенной из Фонда компенсаций субвенции (субсидии). Распределение субвенций фонда будет проводиться между всеми без исключения субъектами Российской Федерации, вне зависимости от их уровня бюджетной обеспеченности, пропорционально численности соответствующих категорий населения (с учетом, в необходимых случаях, коэффициентов удорожания бюджетных услуг).

Фонд софинансирования социальных расходов создается для стимулирования субъектов Российской Федерации, поддерживающих на определенном уровне предоставление основных общественных услуг. Средства (субсидии) этого Фонда должны распределяться между всеми без исключения субъектами Российской Федерации для долевого

финансирования (частичного возмещения) приоритетных социально значимых расходов (на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение, социальную помощь населению) при соблюдении определенных условий.

Финансовая помощь субъектам Российской Федерации на поддержку инвестиций в региональную инфраструктуру будет сосредоточена в рамках *Фонда регионального развития*. Общими принципами распределения субсидий данного Фонда должны быть:

- целевая поддержка капитальных вложений в общественную инфраструктуру;
- софинансирование капитальных вложений из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- соблюдение субъектами Российской Федерации требований федерального законодательства к организации инвестиционного процесса.

Фонд реформирования региональных финансов, заменяющий с 2002 г. Фонд развития региональных финансов, будет формироваться в 2001-2004 гг. за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Средства данного фонда ежегодно будут предоставляться отобранному на конкурсной основе субъектам Российской Федерации при условии выполнения ими программ реформ в бюджетной сфере.

Правовая база бюджетного федерализма в России

Конституционные основы бюджетного федерализма

Едва ли у кого-то возникнут сомнения в необходимости конституционного закрепления принципа бюджетного федерализма. Проблема бюджетного федерализма имеет первостепенную важность для современной России, поэтому она должна непременно стать предметом конституционно-правового регулирования.

Зарубежный опыт убедительно свидетельствует о том, что конституции, которые принимались во второй половине XIX в. и позже, выделяют публичные финансы в качестве самостоятельной проблемы конституционного регулирования, при этом в сложных (федеративных) конституциях особый акцент делается на комплексе вопросов, составляющих понятие бюджетного федерализма. Наиболее характерным и ярким примером в этом смысле является Основной закон ФРГ, в котором содержится раздел X "Финансы". В двенадцати статьях этого раздела скрупулезным образом урегулированы взаимоотношения Федерации и ее субъектов (земель) в финансово-бюджетной сфере.

Конституция РФ, к сожалению, не имеет специального раздела, в котором бы излагались общие начала функционирования публичных финансов. Более того, можно сказать, что принцип бюджетного федерализма вообще не нашел закрепления в российской Конституции. Следует отметить, что конституции и уставы отдельных субъектов Российской Федерации пошли в этом направлении вперед по сравнению с федеральной конституцией и включили специальный раздел, регулирующий публичные финансы.

Выход из создавшейся ситуации видится во включении в Конституцию РФ специального раздела о публичных финансах или в принятии федерального закона "О публичных финансах", в котором, среди прочего, были бы урегулированы вопросы бюджетного федерализма.

Параллелизм в правовом регулировании межбюджетных отношений

На данный момент принципы межбюджетных отношений содержатся в статье 9 Федерального закона "О финансовых основах местного самоуправления" и в статье 129 Бюджетного кодекса РФ. При этом перечни принципов, закрепленные в этих законах, не совпадают, что в известной степени девальвирует ценность нормативно-правового регулирования данного вопроса.

Очевидно, что все возникающие противоречия в данном случае должны быть устранены в пользу бюджетного законодательства. "Финансовая" компонента так называемого законодательства не может существовать в отрыве от финансового законодательства.

При всей значимости принципа бюджетного федерализма он не нашел четкого закрепления и в самом бюджетном законодательстве. Бюджетный кодекс устанавливает лишь отдельные элементы бюджетного федерализма, во-первых, устанавливая принципы бюджетной системы (например разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы), во-вторых, устанавливая принципы межбюджетных отношений (статья 129), в-третьих, принципы бюджетного процесса.

В качестве существенного недостатка действующего законодательства следует отметить фактически сложившуюся автономность бюджетного и налогового законодательства. Современной тенденцией развития налогового законодательства является постепенное, но последовательное сужение налоговой базы регионального уровня и соответственно расширение налоговой базы федерального уровня. При этом основной объем публичных расходов (прежде всего социального характера) по-прежнему приходится

на региональный и местный уровни.

Бюджетный федерализм, как он начал складываться в первой половине 1990-х гг., - федерализм ассиметричный. В то же время федерализм как общеправовой принцип и бюджетный федерализм как принцип финансового права предполагают равенство субъектов Федерации. Всякое неравенство субъектов приводит к ассиметрии и, как следствие, начинается дрейф в сторону конфедеративного государства, что может привести к развалу Федерации (как это было, например, с Югославией).

В связи с этим необходимо отказаться от порочной практики заключения двусторонних соглашений (Россия - субъект Федерации) по вопросам бюджетного регулирования.