Столповская Н.Б.,
соискатель кафедры конституционного и муниципального права Елецкого государственного университета им.И.А.Бунина.

Современные проблемы разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере налоговых и бюджетных отношений

В начале рассмотрения проблем разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере налоговых и бюджетных отношений, отметим, что существенной проблемой, порождающей множество противоречий в отраслевом законодательстве и в нормативных правовых актах субъектов Федерации является то, что в Конституции РФ содержатся лишь общие принципы разграничения предметов ведения в сфере налоговых и бюджетных отношений, зачастую не позволяющие однозначно отнести отдельные права и обязанности к полномочиям какого-либо уровня государственной власти.

Конституция РФ не содержит таких понятий, как отношения в налоговой и бюджетной сфере, бюджетное и налоговое регулирование, бюджетное и налоговое законодательство. Для определения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере налоговых и бюджетных отношений необходимо проанализировать целый ряд норм, содержащихся в разных главах Конституции РФ. Основой разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере налоговых и бюджетных правоотношений является разграничение предметов ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, заложенное в Конституции РФ. Статья 11 Конституции РФ устанавливает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Статьи 71-72 Конституции РФ содержат довольно обширные перечни вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Федерации и ее субъектов. В соответствии со статьей 73 Конституции РФ субъектам предоставлена вся полнота государственной власти вне пределов ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов. Статья 78 Конституции РФ предусматривает возможность передачи органами исполнительной власти субъекта Федерации части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти, а также возможность передачи части полномочий федеральных органов исполнительной власти соответствующим органам субъектов Федерации.

Положения Конституции РФ, регламентирующие бюджетные и налоговые правоотношения можно разделить на две части. Это, во-первых, нормы, устанавливающие основы и принципы, имеющие общегосударственное значение, и, во–вторых, это нормы, определяющие непосредственно предметы ведения участников бюджетных и налоговых отношений: определенных публично-

правовых образований, как получателей и распорядителей определенных финансовых ресурсов, а также полномочия соответствующих органов государственной власти.

К первой группе норм можно отнести закрепленное Конституцией РФ как предмет ведения Российской Федерации создание единой финансовой системы, охватывающей все стороны финансовой деятельности государства. В этом случае Российская Федерация представляет государство в целом, устанавливает основы, общие принципы и правила поведения в рассматриваемых отношениях, и в дальнейшем, как участник бюджетных и налоговых правоотношений, наряду с субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями подчиняется установленным правилам. Но самое главное, что в ведении Российской Федерации находится само конституционное законодательство и контроль за его соблюдением. Россия принимает свою Конституцию, которая устанавливает основы конституционного строя, форму ее государственного устройства и характер ее взаимоотношений с другими суверенными государствами. Российская Федерация закрепляет в своей Конституции основополагающие начала финансовой деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Такими всеобщими основами, закрепленными Конституцией РФ являются, например, принцип конституционности актов налогового и бюджетного законодательства (пункт 1 статьи 15 Конституции РФ), признание частью правовой системы Российской Федерации общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, их верховенство по отношению к российскому законодательству (пункт 4 статьи 15 Конституции РФ).

Ко второй группе конституционных норм, регулирующих разграничение полномочий органов государственной власти в сфере бюджетных и налоговых правоотношений, следует отнести, например, пункт «з» статьи 71 Конституции РФ, в соответствии с которым, в ведении Российской Федерации находится федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития. В соответствии с частью 3 статьи 75 Конституции РФ система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, устанавливается федеральным законом. В данном случае Российская Федерация осуществляет свои полномочия как собственник соответствующих финансовых ресурсов. Соответственно, собственником бюджета (казны) субъекта Федерации выступает соответствующий субъект Федерации (на основании статьи 73 Конституции РФ). Также к этой группе относится статья 114 Конституции РФ, которая закрепляет полномочия Правительства РФ, такие как, разработку и обеспечение исполнения федерального бюджета, управление федеральной собственности.

Таким образом, Конституция РФ закрепляет основополагающие начала федеративного устройства, а также основные принципы разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере налоговых и бюджетных отношений. Конкретизация и выработка механизмов реализации закрепленных конституционных основ разграничения финансовых полномочий – задача дальнейшего законотворческого процесса, в ходе которого должен быть решен целый ряд вопросов по оптимизации взаимоотношений федеральных и региональных органов государственной власти.

Главной и наиболее актуальной проблемой разграничения полномочий органов государственной власти в сфере налоговых и бюджетных отношения, характерной как для Российской Федерации и ее субъектов, так и для всех федеративных государств, является несоответствие доходных источников расходным полномочиям, возложенным на соответствующие органы власти.

Как отмечает М.А.Сажина, бюджет имеет опосредованное отношение к воспроизводству – через налоги и займы. Бюджет – это во многом искусство, искусство вести учет финансового хозяйства и контролировать рациональность расходования общегосударственных ресурсов. Без доходных источников нет бюджета, тогда как потребности в этих самых источниках существуют всегда. Эти потребности удовлетворяются через налоги, а при их недостаточности - через займы. Поэтому государственный бюджет представляет собой крупнейший централизованный денежный фонд, аккумулируемый с помощью перераспределения национального дохода и расходуемый государством для осуществления своих функций. Таким образом, все экономические проблемы определяются проблемами доходных источников, то есть состоянием налоговых и кредитных отношений, которые зависят от производства и обмена и имеют объективную экономическую природу. Это означает, что, во-первых, любые кризисные процессы бюджета связаны с кризисом производства и обращения; во-вторых, важнейшим вопросом является правовое оформление налогово-бюджетных отношений как единого комплекса.[1] Таким образом, о проблемах налогово-бюджетных отношений можно сказать, что они всегда обусловлены двумя факторами – экономическим и правовым. И это не две отдельные группы проблем, а именно две составляющие одного и того же явления.

В качестве примера влияния экономических факторов на состояние бюджета региона можно привести ситуацию с региональным бюджетом в Липецкой области. На протяжении последних лет область является регионом-донором, самостоятельно обеспечивая выполнение расходных полномочий. Однако основу доходов бюджета – около 60% - составляют поступления от ОАО «НЛМК». В результате ухудшения конъюнктуры международных рынков в 2005 году предприятиями черной металлургии области снижены объемы производства чугуна на 12%, стали – на 9%, проката готового – на 10%. Наблюдается динамика снижения объемов отгруженной продукции в стоимостном выражении, цены на металлопродукцию, индекс цен к декабрю 2004 года составил 96,8%. В результате, в 2005 году произошло снижение прибыльности предприятий черной металлургии примерно на 30%, сумма прибыли снизилась по сравнению с уровнем 2004 года почти на 25 млрд.руб., а в доходы консолидированного бюджета поступило на 2,6 млрд.руб меньше запланированного. По предварительным прогнозам в 2006 году падение доходной базы составит 5,4 млрд.руб., или 25% от бюджета области.

Множество проблем возникают и у других регионов, бюджет которых существенно зависит от крупных предприятий–налогоплательщиков. Например, зачастую складывается ситуация, когда путем трансфертных цен предприятие выводит свои доходы и налог на прибыль из одного региона в другой.

---

[1] М.А.Сажина. Эффективность бюджетной политики государства. Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. №12, 2005.

Правовой механизм перераспределения полученных таким образом бюджетных доходов между субъектами Федерации в настоящее время отсутствует.

При этом можно отметить то, что одной из характеристик существующей системы межбюджетных отношений в последние годы является как довольно сильная централизация полномочий в сфере налоговых и бюджетных отношений, так и централизация самих финансовых ресурсов на уровне Федерации. Изменения в налоговом и бюджетном законодательстве последних лет направлены на отказ от принципа расщепления налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы и переход к полному зачислению поступлений по определенным налогам в бюджет одного уровня. Однако все наиболее значимые доходные источники закреплены за федеральным бюджетом, а доходов субъектов РФ и муниципальных образований явно недостаточно для реализации их социально важных функций. Кроме того, при действующей ныне системе разграничения налогов в стране нет ни одного региона, который бы стремился привлечь на свою территорию жителей, поскольку последние для органов власти любого уровня – источник бюджетных расходов, а не фактор увеличения доходов.[1]

Но однозначно назвать данную характеристику недостатком сложившийся бюджетно-налоговой системы, на наш взгляд, было бы не совсем верно. В ведении Российской Федерации находится круг вопросов несравнимо больший нежели в ведении субъектов РФ, особенно это касается вопросов регулирования налоговых и бюджетных отношений. Естественно любые права порождают обязанности и, главное, ответственность за создание такой финансовой системы государства, которая отвечала бы и интересам центра, и регионов, и отдельно взятого гражданина страны. Оптимизация вертикальной структуры бюджетной системы включает в себя создание правовой базы межбюджетных отношений. Кроме того, федеральные органы власти несут ответственность за решение общенациональных задач, что также требует огромных финансовых ресурсов.

Но в то же время в последние годы наметилась тенденция к расширению расходных обязательств субъектов РФ. Так, в связи с изменениями Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»[2], внесенными Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3], Фе-

---

[1]Совершенствование законодательства в условиях реформирования бюджетных отношений. Финансы, №11, 2005. С.14.

[2] Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г. №42 ст. 5005

[3] Федеральный закон от 22 августа 2004 года №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

деральным законом от 31 декабря 2005 года №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»[1], вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2], на Липецкую область возлагаются дополнительные обязательства в сумме 2,6 млрд.руб.

В то же время субъекты РФ, сохраняя за собой расходные обязательства, теряют доходные источники, необходимые на их исполнение, что приводит их к зависимости от поступлений из федерального бюджета. Так, например, в 2006 году в результате изменений, вносимых в налоговое законодательство, в частности по налогу на прибыль предприятий, а именно увеличения до 50% сумм переносимого убытка и ускоренного списания амортизации на вновь вводимые основные средства, уменьшают поступления в бюджет Липецкой области на 70 млн.руб.

В связи с уменьшением налоговых поступлений в составе доходов территориальных бюджетов возрастает зависимость региональных бюджетов от федерального, а местных бюджетов - от региональных. Сложившаяся ситуация противоречит принципу реальной самостоятельности региональных и местных бюджетов, не способствует развитию местной инициативы, порождает финансовое иждивенчество. В настоящее время реальный баланс между доходами и расходами в территориальных бюджетах обеспечивается не за счет роста налоговых доходов, адекватных росту расходов, в том числе передаваемых с федерального уровня, а за счет оказания финансовой помощи, выделяемой из федерального бюджета.

Указанные экономические проблемы сопровождаются правовыми, а именно, несовершенством действующего бюджетного и налогового законодательства, которое не позволяет объективно оценить масштабы дефицита региональных бюджетов. Так, А.Г.Игудин отмечает, что в действующей редакции Бюджетного кодекса РФ[3] (с учетом изменений внесенных Федеральным законом от 20 августа 2004 года №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»[4]) нет понятия «закрепленные доходы», которое в прежней редакции выражалось через понятие «собственные доходы» как доходы, закрепленные на постоянной основе. Теперь же в понятие собственные доходы включают и отчисления от налогов по временным нормативам, и финансовую помощь из бюджетов других уровней. Такая их структура исходит из того, что средства, переданные на безвозмездной основе, становятся собственностью территори-

---

власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации от 30 августа 2004 г. №35 ст. 3607

[1] Федеральный закон от 31 декабря 2005 года №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»//Собрание законодательства Российской Федерации от 2 января 2006 г. №1 ст. 10

[2] Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. №40 ст. 3822

[3] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года №145-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. №31 ст. 3823

[4] Федеральный закон от 20 августа 2004 г. №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»//Собрании законодательства Российской Федерации от 23 августа 2004 г. №34 ст. 3535

альных образований соответствующего уровня. Но в данном случае «затушевывается» проблема зависимости этих бюджетов от бюджетов вышестоящего уровня и сокращения дотационности, а также количества дотационных бюджетов. Это означает, что исчезает важный критерий, характеризующий уровень самостоятельности бюджетов, и по существу, отпадает задача сокращения дотационности бюджетов, что стимулирует иждивенчество[1]. По мнению В.М.Радионовой, трактовка собственных доходов бюджета, данная в новой редакции статьи 47 Бюджетного кодекса РФ, подрывает основы финансовой самостоятельности субфедеральных и муниципальных образований, не заинтересовывает территориальные органы управления в развитии экономики на подведомственной территории, ориентирует на финансовое иждивенчество.[2]

Кроме того, проблемы объективного распределения денежных средств между федеральным бюджетом и региональными осложняются недостатками методики расчетов средств, необходимых органам государственной власти для выполнения своих функций. Как отмечают Ю.Г. Швецов и О.В.Бутакова, в настоящее время в действующем механизме трансфертов отсутствует учет общего объема финансовых ресурсов территории, куда входят не только средства регионального бюджета, но и региональная собственность, средства предприятий и населения, ресурсы кредитной системы, фондового рынка и др., а также отсутствует сетка районирования непосредственно ориентированной на задачи бюджетного выравнивания (в двух получающих помощь регионах со схожими природно-климатическими условиями бюджетная обеспеченность различается в 1,5 и более раза) [3].

Довольно большое количество вопросов возникает в процессе реализации федеральных целевых программ, и обусловлены они, в первую очередь, недостаточной федеральной законодательной базой, регулирующей процедуру их реализации. В настоящее время все большее внимание удаляется федеральным целевым программам, направленным на выполнение приоритетных национальных проектов в области здравоохранения, образования, сельского хозяйства и в сфере жилищной политики задач. В 2006 году в рамках федеральных целевых программ планируется осуществлять: поддержку реформ в сфере образования и здравоохранения; реформы судебной системы; формирование рынка доступного жилья; модернизацию АПК, создание условий для его устойчивого развития; строительство и модернизацию стратегически важных для страны объектов транспорта; поддержку государством реализации крупных транспортных инфраструктурных проектов; реализацию программ технологического профиля и инновационных проектов; поддержку секторов экономики с высоким инновационным потенциалом (авиационно-космическая промышленность, информационно-коммуникационные технологии) и др.

Данные программы, с одной стороны, предоставляют регионам возможность решения актуальных социальных и экономических задач, но с другой стороны, они возлагают на органы государственной власти субъектов РФ обязанности, которые в силу недостаточного федерального финансирования ре-

---

[1] А.Г.Игудин. Актуальные проблемы межбюджетных отношений. Финансы, №10, 2005г. С.15.

[2] Совершенствование законодательства в условиях реформирования бюджетных отношений. Финансы, №11, 2005. С.12.

[3] Ю.Г.Швецов, О.В.Бутакова. Финансовая помощь как основа системы бюджетного регулирования. Финансы, №2, 2005г. С.12.

гионы не могут выполнить. Так, например, в рамках реализации программы «Жилище» на территории Липецкой области за счет средств федерального бюджета на обеспечение участников ликвидации последствий аварий и катастроф при очередности 396 семей ежегодно выделяется по 5-10 сертификатов. При выделении средств такими темпами для решения проблемы потребуется около 40 лет. Реализовать федеральную программу за счет собственного бюджета регионы не имеют финансовой возможности в связи с упомянутой выше чрезмерной централизации бюджетных средств.

Однако Министерство экономического развития и торговли РФ придерживается другой точки зрения и предлагает увеличить софинансирование федеральных целевых программ (ФЦП) за счет средств бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников. В докладе «О ходе реализации федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы в 2005 году»[1] отмечается, что при значительном увеличении объемов финансирования федеральных целевых программ за счет средств федерального бюджета в 2005 году (на 67,0%) не произошло сопоставимого роста объемов привлечения средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников (6,2%).

Большая группа проблем связана с реформой местного самоуправления. Отметим, что сама концепция реформирования определяется федеральным законодательством, а большинство вопросов направленных на непосредственное исполнение ложится на плечи региональных органов власти. При этом, как отмечает В.В.Климанов, в федеральном законодательстве установлены такие требования к регионам, которых не придерживается сам федеральный центр. Например, на федеральном уровне методика расчета трансфертов для субъектов РФ утверждается решением трехсторонней рабочей группы, тогда как на субфедеральном уровне порядок образования и расходования средств трех целевых региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований должен утверждаться законами субъекта РФ. В связи с этим, субъекты РФ оказались в сложном положении, так как накопленного подобного законодательного закрепления методик расчета трансфертов не было не только на региональном, но и на федеральном уровне.[2]

Еще один круг вопросов, вызывающих немало споров - это вопросы, связанные с администрированием налогово-бюджетных отношений, а именно, с фактическим взиманием налогов и сборов, контролем за своевременным и полным выполнением юридическими и физическими лицами налогового законодательства, с исполнением бюджетов и т.д. Так, например, статьей 215.1 Бюджетного кодекса РФ предусмотрен переход на кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации через Федеральное казначейство. Как отмечает С.М.Явных[3], «в результате субъекты РФ получают жесткую привязку своих операций к технологии Федерального казначейства; существенно увеличивается время на проведение операций и теряется оперативность в получении информации, реально утрачивается гибкость системы управления бюджетными ресурсами региона. Все это, затрудняет принятие бы-

---

[1] http://www.economy.gov.ru/

[2] Совершенствование законодательства в условиях реформирования бюджетных отношений. Финансы, №11, 2005. С.14.

[3] Тот же. С.16.

стрых решений по результатам исполнения бюджета. Кроме того, централизация денежных потоков в условиях жесткого разграничения расходных обязательств между органами власти разного уровня не только не будет стимулировать рост эффективности управления бюджетными средствами, но и приведет к снижению заинтересованности и ответственности нижестоящих органов власти за качество выполняемых ими функций, а значит, увеличит и риск иждивенчества.»

Кроме того, реальное исполнение бюджета субъектов РФ зависит от своевременного и качественного исполнения налогоплательщиками своих обязательств. Но контроль за исполнением налогового законодательства, независимо от принадлежности налогов к какому-либо уровню налоговой системы, возложен на федеральные органы власти. При этом, тезис А.Л.Кудрина о том, что «Федеральная налоговая служба администрирует налоги, поступающие во все уровни бюджетов и делает это бесплатно»[1] весьма спорен, так как расходы на содержание федерального аппарата заложены в федеральном бюджете, и налоговые доходы распределены с учетом таких расходов. В результате сложившейся в настоящее время системы администрирования налогово-бюджетных отношений органы государственной власти субъектов Федерации не наделены реальными рычагами по контролю за его исполнением, а также принятию действенных принудительных мер как по получению налоговых доходов, так и по осуществлению бюджетных расходов.

Таким образом, обозначенные проблемы должны стать основными направлениями совершенствования законодательства в сфере разграничения налоговых и бюджетных полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, способствующими поддержанию и укреплению федеративного устройства Российской Федерации, как основы конституционного строя. При этом крайне важным является обеспечение финансовой стабильности и создание благоприятных условий для развития экономики на всей территории государства, а не только в его отдельных регионах. Последнее предполагает совершенствование процедурных вопросов взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Федерации, а также более четкое законодательное закрепление расходных обязательств и доходных полномочий органов власти различных уровней.

---

[1] Бюджетный процесс на новом этапе (материалы расширенного заседания коллегии Министерства финансов Российской Федерации 26 апреля 2005г.). Финансы, №5, 2005. С.27.