

*Наталья Николаевна ЖАДОБИНА —
старший преподаватель кафедры
конституционного и муниципального
права юридического факультета*

*Татьяна Львовна КРУПИНА —
первый заместитель председателя
комитета финансов администрации
Тюменской области*

*Юрий Владимирович РЯБЧЕНЮК —
председатель комитета по местному
самоуправлению и муниципальной
реформе администрации Тюменской
области*

УДК 347.73

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются основные проблемы реализации принципов бюджетного федерализма в межбюджетных отношениях в РФ и основные направления совершенствования законодательства о межбюджетных отношениях.

The article deals with the problems of realization of budgetary federalism principles in interbudgetary relations in the Russian Federation.

It also considers the main ways of improving the interbudgetary relations legislation.

Принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации обусловило кардинальное изменение властных полномочий в государстве, установив, что государственное устройство Российской Федерации основывается на принципах федерализма в сочетании с предоставлением широкой автономии органам местного самоуправления [1].

Бюджетный федерализм в России в условиях перехода к рыночным отношениям в полной мере еще не реализован. Сделаны лишь первые шаги в этом направлении. Продолжается поиск дальнейших путей совершенствования отношений между органами власти разных уровней по бюджетным вопросам.

Федерализм можно рассматривать как отношения в государстве с федеративным устройством между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации по поводу полномочий и функций, разграниченных между ними, исходя из задачи сочетания принципов централизма и децентрализма в той мере, в какой это в наибольшей степени обеспечивает единство общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территории субъектов федерации и входящих в них административно-территориальных единиц — основ целостности и единства федеративного государства [2].

Бюджетный федерализм выражает те же отношения, на той же основе, что и федерализм государственный, в части разграничения бюджетных прав и полномочий, налогов и расходов между федеральным бюджетом и бюдже-

тами субъектов федерации, а в соответствии с этим — внутри последних между региональным бюджетом и местными бюджетами. Бюджетный федерализм должен, прежде всего, обеспечивать сочетание интересов на всех уровнях бюджетной системы.

Таким образом, бюджетный федерализм предполагает сочетание принципов самостоятельности бюджетов, входящих в бюджетную систему, и обеспечения интересов федерации в целом. Принципы эти, в частности, отражены в нормах Конституции Российской Федерации, статьях 71, 72, 73, закрепляющих разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, в том числе в финансово-бюджетной и налоговой сфере.

Взаимосвязь прав органов власти разного уровня в области бюджета и налогов имеет непосредственное отношение к бюджетному федерализму, так как важным признаком бюджетной системы является преобладание в доходах бюджетов платежей налогового характера. По этой причине нередко говорят о бюджетно-налоговом федерализме. То, что принцип сочетания общегосударственных интересов и интересов отдельных территорий как проявление бюджетного федерализма в той или иной степени реализовался и в условиях бывшего СССР, можно проиллюстрировать на следующем примере. Для того, чтобы получить в соответствующий территориальный бюджет свою долю отчислений от регулирующих налогов, необходимо было обеспечить поступление на подведомственной территории всей суммы регулирующего налога в установленные сроки, включая и ту его часть, которая зачислялась в союзный бюджет.

Все это говорит о том, что в работе по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации нельзя игнорировать принцип преемственности.

Наиболее сложные вопросы реализации бюджетного федерализма в России на данном этапе возникают в связи с конституционно-договорным характером сложившихся федеративных отношений. Основа их заложена как в Федеративном договоре 1992 года в части взаимоотношений федеральных органов и органов власти суверенных республик в составе Российской Федерации, так и в Конституции РФ 1993 года [3]. Конституционно-договорный характер взаимоотношений с федеральным центром предусмотрен и в ряде конституций республик, входящих в Российскую Федерацию.

Конституция Российской Федерации и конституции республик, другие нормативные акты субъектов РФ, принимаемые на федеральном и региональном уровнях, дополняются договорами и соглашениями, в том числе по бюджетным вопросам. Такой порядок позволяет в сложившейся ситуации учитывать, с одной стороны, объективные особенности тех или иных регионов, а с другой, преодолевать конфликтные ситуации при решении государственно-правовых проблем в условиях реалий федеративных отношений на данном этапе развития российской государственности.

В этой связи возникает вопрос: как сочетать возможность заключения индивидуальных договоров и соглашений отдельных субъектов РФ с федеральными органами исполнительной власти с принципом равенства всех субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти? Насколько это в принципе отвечает объективным требованиям федеративного государства и бюджетному федерализму?

По всей видимости, в таком федеративном государстве, как Россия, нельзя не учитывать исторических и национальных особенностей субъектов РФ. Известно, что два субъекта РФ не подписали Федеративный договор 1992 г. — это Татарстан и Чеченская Республика. Конституционно-договорный характер взаимоотношений с Татарстаном позволил выйти мирным путем из

назревавшего конфликта. А отказ от аналогичного подхода в отношениях с Чеченской республикой привел к военному конфликту.

Для того, чтобы ответить на поставленные вопросы, необходимо рассмотреть принципы межбюджетных отношений в федеративном государстве.

Основными принципами межбюджетных отношений, исходя из соблюдения требований бюджетного федерализма, являются:

— сочетание интересов на всех уровнях бюджетной системы при разграничении расходов и доходов;

— равноправие всех органов власти нижестоящего территориального уровня в реализации возможностей межбюджетных отношений с вышестоящими органами власти, включая использование вариантности, предусмотренной федеральным законодательством;

— выравнивание посредством бюджетного регулирования до минимально необходимого уровня душевых бюджетных доходов территории, не имеющих достаточного налогового потенциала;

— максимально возможное сокращение встречных финансовых потоков;

— создание условий для повышения заинтересованности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в наработке собственных бюджетных средств;

— взаимная ответственность между звеньями бюджетной системы за соблюдение органами власти всех уровней обязательств по межбюджетным отношениям.

Некоторые из этих принципов закреплены в принятом в 1998 году Бюджетном кодексе РФ. К сожалению, осталось законодательно не определенным понятие бюджетного федерализма. Однако статья 129 Бюджетного кодекса, определяющая основы межбюджетных отношений, закрепляет такие положения, как равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований, равенства всех бюджетов во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ, что является одним из элементов реализации принципа бюджетного федерализма.

Но в целом, нужно заметить, межбюджетные отношения в Российской Федерации реализуются абсолютно бессистемно. В области бюджетно-налоговых отношений Российская Федерация является чрезмерно централизованным государством. Остаются юридически не разделенными налоговые полномочия федерации и ее субъектов, муниципальных властей. Несоответствие объема бюджетных прав в области бюджетных доходов и объема возложенных обязанностей приводит к тому, что власти некоторых субъектов РФ нарушают бюджетно-налоговое законодательство, отказываясь перечислять в федеральный бюджет установленную часть налогов и сборов. Но и центральная власть не выполняет свои обязательства по финансовой поддержке регионов, что ведет к еще более обостренным отношениям между центром и регионами, к усилению социальной напряженности в регионах.

С принятием новой Конституции РФ началась реформа межбюджетных отношений, созданы конституционные возможности для формирования реального бюджетно-налогового федерализма. Но на этом пути немало трудностей. Особая задача стоит перед законодателями: необходимо незамедлительное юридическое закрепление порядка и способов разграничения расходных функций и бюджетных прав федеральных, региональных и местных бюджетов с учетом особенностей отдельных территорий. Об этом свидетельствует и Концепция реформирования межбюджетных отношений

в Российской Федерации в 1999–2000г., принятая Правительством Российской Федерации 30 июля 1998 г. [4].

Совершенствование межбюджетных отношений должно происходить и за счет более рационального разграничения налогов между звеньями бюджетной системы, исходя из соблюдения минимально необходимого уровня собственных доходов территориального бюджета, путем создания более благоприятных условий для стимулирования наработки собственных средств в региональные и местные бюджеты.

Все это даст возможность снизить саму потребность у соответствующих субъектов РФ в установлении межбюджетных отношений с федеральным центром на основе индивидуальных соглашений.

Такие соглашения не должны ущемлять интересы других субъектов РФ, но они дают повод для сомнений в отношении соблюдения принципа равноправия субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти [5]. Этот принцип должен реализовываться с учетом специфики каждого региона, но не в ущерб другим регионам. Подобные соглашения в значительной степени спровоцированы несовершенством действующего федерального законодательства в области межбюджетных отношений.

Четкое оформление системы бюджетно-налогового федерализма путем распределения бюджетной ответственности и налоговых полномочий между центром и территориями, повышение бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления является важнейшим этапом в решении бюджетных проблем в РФ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1993.
2. Игудин А. Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Финансы. 1995. № 4. Ст. 43-48.
3. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1292. № 67. Ст. 898.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 868 О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2000 г. // Собрание Законодательства РФ. 1998. № 32. Ст. 3905.
5. Игудин А. Г. Бюджетный федерализм и совершенствование межбюджетных отношений // Финансы. 1998. № 9. Ст. 23-26.

*Наталья Владимировна ДАНИЛОВА —
аспирант кафедры трудового
и предпринимательского права
юридического факультета*

УДК 349.42

ПРАВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена проблеме разграничения государственной собственности на природные ресурсы. Автор анализирует действующее законодательство России с тем, чтобы выявить критерии и порядок такого разграничения.