

ляется социальным явлением, которая выступает реакцией субъектов правоотношения в виде осуждения со стороны общества. Она может проявляться в виде изоляции от общества или штрафа [5; 323].

В заключение хочется отметить, что несмотря на недостатки и минусы названных теорий, они получили большое распространение и нашли своих приверженцев. В.С. Нерсесянцу и А.В. Полякову если не удалось полностью решить проблему правопонимания в современной науке, то удалось на шаг приблизиться к её решению. Являясь разными теориями, в тоже время они имеют схожие черты, что говорит нам об «универсальности» данных воззрений. Используя наработки и самые сильные стороны известных теорий правопонимания, учёным удалось создать что-то уникальное и особенное. Вопрос правопонимания остаётся открытым и сегодня, но благодаря свежим идеям и воззрениям, отечественная юридическая наука как была, так и остаётся одной из самых сильных в мире.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства. М., 2004. 802 с.
2. Нерсесянц В.С. Выступление на Круглом столе журнала «Советское государство и право» - «О понимании советского права» // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 70-72.
3. Нерсесянц В.С. Философия права: либертарно-юридическая концепция // Вопросы философии. 2002. № 3 С. 3-15.
4. Нерсесянц В.С. Процессы универсализации права и государства в глобализирующемся мире // Государство и право. 2005 № 5.
5. Поляков А.В. Общая теория права: Курс лекций. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. 642 с.
6. Поляков А.В. Коммуникативное правопонимание. Избранные труды. СПб.: Алеф-Пресс, 2014. 575 с.

#### **АДАПТАЦИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МОДЕЛЕЙ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА К УСЛОВИЯМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**А. А. Оляха,  
студентка СПБИ (Ф) ВГУЮ  
(РПА Минюста России)  
alex.michaelson@yandex.ru**

**Научный руководитель:  
Л. К. Самойлова,  
доцент кафедры административного и  
финансового права СПБИ (Ф) ВГУЮ  
(РПА Минюста России),  
кандидат экономических наук, доцент**

Конституционно-правовые положения устанавливают совокупность принципов, на основе которых базируется не только регулирование общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности, но и формируются направления государственной политики, определяются подходы к обеспечению национальной безопасности. В частности, Конституцией Российской Федерации предопределен федеративный характер государственного управления.

В настоящее время в правовой доктрине возобновился интерес к теоретическому осмыслению принципа федерализма и его практическому применению, что обусловлено как накоплением нового опыта, позволяющего судить об эффективности сформированного положения, так наличием неурегулированных аспектов в процессе реализации.

Принимая во внимание положения Конституции Российской Федерации, принцип федерализма выражен, прежде всего, в рассредоточении власти; в территориальном устройстве Российской Федерации, предполагающем различные правовые статусы административных образований; в разграничении вопросов ведения Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления. Таким образом, сущность его с одной стороны сведена к раскрытию особого типа власти, разделенной между центральными и субфедеральными органами

ми власти, а с другой – к обособлению региональных звеньев бюджетно-финансовой и налоговой системы [6; 125]; [11; 85]; [17; 23]; [28; 125]. В этой связи необходимо признать, что финансово-экономическая деятельность является неотъемлемой частью успешной реализации федерализма, что отражается на функционировании структурных единиц национального хозяйства и общества в целом. Поэтому специалистами в данной предметной области выделяют следующие его виды: а) бюджетный и б) налоговый [17; 23] - неразрывно связанные между собой.

Несомненно, бюджетная система выступает в качестве ключевого звена финансовой системы, позволяющего сформировать материальное обеспечение, необходимое для реализации возложенных на публичные органы компетенций, поэтому соблюдение основных начал, характеризующих процедуры аккумулирования, распределения и использования бюджетных средств, становится обязательным для всех субъектов бюджетных правоотношений. Вместе с тем, на законодательном уровне содержание принципа бюджетного федерализма не раскрыто. В общем понимании его сущность доктринально сводится к такой организации бюджетной деятельности государства, которая выражается в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов [25; 70], заключающемся в разграничении полномочий между субъектами межбюджетных отношений и в распределении доходных источников и расходных обязательств между ними [7; 22]. При этом, определяя характер бюджетной деятельности, его реализация зависит от соблюдения участниками возникающих отношений [9; 10] таких ее начал как единство бюджетной системы, самостоятельность бюджетов, равенство бюджетных прав публично-территориальных образований.

В зависимости от проявления названных составляющих бюджетного федерализма различают две его модели: децентрализованную и кооперативную. Типичным представителем первой разновидности являются Соединенные Штаты Америки (США), второй – Федеративная республика Германия (ФРГ). В свою очередь, российская модель бюджетного федерализма базируется на германской, однако до сих пор имеют место трудности в процессе ее реализации, поскольку законодатель не учел национальную специфику соотношения социально-экономических потребностей субъектов межбюджетных отношений с их финансовыми возможностями. По этой причине возникает необходимость дальнейшей корректировки подходов к практической апробации принципа бюджетного федерализма в России, ориентируясь на опыт ФРГ и адаптируя отдельные элементы американской схемы межбюджетных отношений [12; 94], что требует проведения сравнительного анализа особенностей применения названных моделей на практике в ряде зарубежных стран (Канаде, США, Великобритании, ФРГ), в этой связи особое внимание было уделено их преимуществам и недостаткам (таблица 1).

Таблица 1 - Сравнительно-правовой анализ моделей бюджетного федерализма [1]; [18; 290]; [20]; [22]; [23; 96-97]; [26; 38]; [29]; [30]; [31]; [32]

Критерии	Децентрализованная модель			Кооперативная модель ФРГ
	США	Канада	Великобритания	
Нормативно-правовое закрепление основ бюджетной деятельности	Конституция США – компетенция США и штатов; региональное законодательство – в отношении местных бюджетов; Закон о сбалансированности 1905 г.; Закон о бюджете, учете и отчетности 1921 г.	Конституционный акт 1867 г. – компетенция центра, провинций и предметы совместного ведения; Закон о федеративном бюджетном устройстве 1985 г.	Закон о Парламенте 1949 г.; ежегодные законы о финансах и об ассигнованиях; Закон о делегировании полномочий; Кодекс фискальной стабильности 1998 г.; Акт о бюджетной ответственности и национальном аудите 2011 г.	Основной закон ФРГ – компетенция федерации, земель; Закон о бюджетном выравнивании; Закон о бюджетных принципах 1969 г.; Федеральный бюджетный кодекс 1969 г.; законы о межбюджетных отношениях
Основные принципы бюджетной деятельности	а) прозрачность; б) единство бюджета; в) универсальность; г) специфичность; д) сбалансированность; е) стабильность; ж) подотчетность	а) эффективность расходования средств; б) стабильность; в) прозрачность; г) подотчетность	а) подотчетность; б) прозрачность; в) стабильность; г) достоверность; д) эффективность	а) принцип всеобщего охвата; б) единство бюджета; в) экономичность; г) подотчетность; д) эффективность расходования средств; е) специфичность; ж) сбалансированность
Источники доходов	Индивидуальные налоги; независимость полномочий в сфере налогообложения штатов; полномочия местных органов не безграничны	Общие и индивидуальные налоги; провинциям и местным органам предоставлены налоговые полномочия	Основной источник – налоговые доходы; местные бюджеты формируются также за счет трансфертов	Доходная часть формирует преимущественно за счет отчислений от федеральных налогов и трансфертов; правом устанавливать налоги обладает только

				центр
Направления расходных обязательств	Четкое разграничение: федеральный уровень – расходы общенационального значения, провинции и местные органы – социальные нужды местного хозяйства и административный аппарат	Широкий объем как у центра, так и у провинций. Последние финансируют высокозатратные области	Центральное правительство устанавливает расходные обязательства местных бюджетов с учетом проекта центрального бюджета	Расходные полномочия не всегда совпадают с объемом компетенции: совместное финансирование некоторых сфер деятельности; делегирование полномочий
Механизм финансовой помощи	Слабо выражен: предоставляется в грантах по вертикали, в том числе и «богатым» территориям	Вертикальное выравнивание в виде целевых и нецелевых трансфертов	Предоставляется в блоках грантах (ежегодно в период, предшествующий определению суммы трансферта) и грантов на специальные цели	Бюджеты всех уровней участвуют в вертикальном и горизонтальном выравнивании

Для децентрализованных моделей характерно четкое и эффективное распределение полномочий, что положительно сказывается на функционировании каждого уровня бюджетной системы. Напротив, в государствах, использующих кооперативный бюджетный федерализм, устанавливаются предметы ведения соответствующего уровня общего характера и определяются пределы их совместной компетенции.

Однако имеет место и излишняя децентрализация в сфере налоговых полномочий в США, Канаде и Великобритании. Так, в США некоторые виды налогов взимаются на всех трех уровнях как отдельные (самостоятельные) налоги, другие – только на одном или двух [13; 12], что приводит не только к пересечению полномочий [10; 128] и увеличению налогового бремени, но и снижению контроля за деятельностью региональных органов власти. В данном случае наиболее эффективной следует признать кооперативную модель, поскольку ключевые способы воздействия на субъектов конкретных отношений в финансово-бюджетной сфере находятся у федерации.

Положительным следует признать опыт американской модели в области формирования расходных обязательств, поскольку их соразмерность доходным источникам каждого звена бюджетной системы очевидна. В ФРГ и РФ большая доля бюджетных поступлений территориальных образований регионального и местного уровня формируется за счет финансовой помощи, в то время как в государствах, использующих децентрализованную схему - она слабо выражена.

В связи с активным применением такого финансового инструмента как финансовая помощь необходимо обратить внимание непосредственно на механизм ее оказания в ФРГ. В отличие от децентрализованных моделей бюджетного федерализма здесь осуществляется как вертикальное, так и горизонтальное выравнивание посредством предоставления трансфертов бюджетам одного уровня, что позволяет уравнивать доходную базу публично-правовых образований.

В результате проведенного выше анализа, можно заметить, что бюджетный федерализм в Российской Федерации носит формальный характер и сводится исключительно к дроблению доходов между бюджетами без учета потребностей соответствующих публично-территориальных образований. Что может быть обусловлено следующим фактом: ряд базовых принципов бюджетной деятельности, определяемых политикой бюджетного федерализма, в Российской Федерации не находят отражения на практике. Так, на протяжении последнего десятилетия усиливается зависимость бюджетов субъектов РФ от поступлений межбюджетных трансфертов [3]; [4]; [5], поскольку численность публично-территориальных образований, нуждающихся в средствах федерального бюджета, постепенно увеличивается [1; 86].

Также не наблюдается равноправие общественно-территориальных образований при осуществлении бюджетной деятельности, например, при определении объема и форм финансовой помощи, так как наравне с данными, фиксирующими общий объем дотаций, отдельно представлены сведения об объеме средств, предоставляемых на обеспечение сбалансированности бюджетов ряду субъектов. К примеру, Федеральным законом от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» предусмотрено предоставление «именных» дотаций [3]; [21] на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов (Чеченской республике, Республике Крым и городу федерального значения Севастополь). В этой связи такое обособление бюджетных средств свидетельствует о неравенстве распределения как форм, так и объемов финансовой помощи.

Говоря о единстве бюджетной системы, следует отметить частичную реализацию, поскольку ряд вытекающих из него принципов раскрыт в нормативных актах некорректно. К примеру, данное положение затрагивает принцип сбалансированности бюджетов: усматривается несоответствие его содержания экономической сущности балансового равновесия [24; 22].

Особый интерес представляет принцип эффективности использования бюджетных средств. Из смысла статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации усматривается, что достижение эффекта обусловлено наличием двух взаимосвязанных элементов: экономности и результативности использования бюджетных средств, - однако вычленив дефиницию эффективного действия не представляется возможным [27; 43]. Прежде всего, это связано с отсутствием четкого методологического их наполнения ввиду сложности и неопределенности категорий [15; 21]. Кроме того, отмечается отсутствие единых правил оценки эффективности использования бюджетных средств: качественных и количественных [7; 22]; [8; 25], поэтому не удастся объективно оценить конечные результаты от распределения бюджетных средств.

В результате в РФ отсутствует благоприятная среда для реализации бюджетного федерализма, поскольку связанные с ним нормы-принципы не соблюдаются в полной мере, что приводит к следующим основным проблемным аспектам российского бюджетного федерализма: несоразмерность объема доходных поступлений административно-территориальных образований с величиной их расходных обязательств; постоянно растущая доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов региональных и местных бюджетов (2018 год – 85,9 % от всех бюджетов) [3].

С целью обеспечения полноценной реализации принципа бюджетного федерализма в России следует произвести более рациональное распределение поступлений между бюджетами, путем закрепления ряда налоговых доходов федерального уровня за региональными и местными бюджетами с учетом объема расходных обязательств территорий [19; 168]. При этом в случае недостатка средств для покрытия расходных обязательств данная мера будет носить временный характер, а в случае расширения, делегирования полномочий регионам (муниципальным образованиям) приобретет постоянный. Тем самым, упомянутая рекомендация позволит снизить зависимость региональных и местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов. В то же время центр будет вынужден более тщательно походить к вопросу о выделении бюджетных средств в рамках финансовой помощи.

По аналогии с Канадой и США в России следует увеличить уровень самостоятельности административно-территориальных образований за счет предоставления права устанавливать и взимать налоги субъектам РФ, тем самым обеспечить их собственными налоговыми доходами. Иначе говоря, субъекты РФ вправе будут устанавливать не только налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов [2], но и остальные элементы налогообложения. Основным способом наполнения бюджетов регионального и местного уровня станет реализация права законодательной инициативы для введения целевых налогов на соответствующей территории. Дополнительной мерой будет выступать механизм самообложения граждан, тем самым, бюджеты на уровне регионов и муниципалитетов приобретут статус партисипативных, что довольно широко распространено за рубежом. При этом налоги должны отвечать следующим параметрам (принципам): наличие экономического основания, их введение не должно нарушать единое экономическое пространство государства. Помимо перечисленного такие налоги не должны провоцировать процесс налоговой миграции, который в целом негативно отразится на объемах бюджетных поступлений территории. Например, во многих иностранных государствах территории взимают городской налог. В этой связи уровень автономности бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований возрастет. Кроме того, целевой характер налоговых поступлений обеспечит покрытие расходных обязательств, причем собранные средства не будут подлежать передаче в порядке межбюджетных трансфертов, что положительно скажется на социально-экономическом развитии региона.

Также полезно применить и схему финансовой поддержки из германской модели бюджетного федерализма: поскольку финансовая помощь предоставляется большинству публично-правовых образований, горизонтальное выравнивание «робингудского» типа (от «богатых» земель – «бедным») позволит уменьшить разрыв

между регионами, уравнивая доходную базу звеньев бюджетной системы и, тем самым, обеспечив их социально-экономическое равенство. В то же время необходимо учитывать, что данная мера станет эффективной только при ее систематическом применении с упомянутыми выше предложениями. В данном случае показательной является ситуация со столицей ФРГ. Долгие годы Берлин являлся получателем ассигнований в рамках горизонтального выравнивания от близлежащих земель, однако оказываемая помощь не позволила публично-правовому образованию достичь сбалансированности. Изменить положение к лучшему удалось к 2012 году при помощи увеличения доходов за счет налоговых поступлений [14], причем отказа от средств, поступающих в рамках горизонтального выравнивания, не последовало.

Кроме того, эффективной мерой в данной области является и предоставление грантов территориальным образованиям регионального и местного уровня, поскольку этот вид финансовой помощи, с одной стороны, направлен на реализацию значимой для центра инициативы, с другой – его целевой характер обеспечивает контроль за расходованием средств. На такую помощь вправе рассчитывать все территориальные образования регионального и местного уровня, однако предоставление грантов будет зависеть от наличия платформы для развития сферы, на которую они выделяются. Например, предоставление грантов на развитие науки будет иметь место в тех субъектах, где развита научно-исследовательская деятельность. При этом целевой характер гранта обеспечит контроль за расходованием средств со стороны федерации или субъекта Российской Федерации.

В целом предложенные рекомендации направлены на соблюдение интересов всех публично-правовых образований в полной мере, уменьшение централизации, проявляющейся в сосредоточении бюджетных полномочий в большей степени у федерации, а также достижение эффективного расходования бюджетных средств со всех общественно-территориальных субъектов бюджетного права. В целом же применение выработанных положений на практике позволит полноценно реализовать конституционно-правовой принцип федерализма в рамках межбюджетных отношений.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. № 153-154.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Российская газета. 1998. № 148-149.
3. О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов: Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ // Российская газета. 2017. № 279.
4. О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов: Федеральный закон от 24.11.2008 № 204-ФЗ // Российская газета. 2012. № 242.
5. О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов: Федеральный закон от 03.12.2012 № 216-ФЗ // Российская газета. 2012. № 283.
6. Аветисян И.А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2011. № 1 (13). С. 111-120.
7. Андреева Е.М. Влияние принципов бюджетного права на отношения по финансовому обеспечению делегирования полномочий // Юридический мир. 2016. № 9. С. 20-23.
8. Анциферов С.А., Андреев С.А., Шидловская Т.Ю. Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2016. № 3. С. 22-27.
9. Бандурин В.В., Щедров В.И. Анализ состояния бюджетного устройства Российской Федерации // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. № 2. С. 8-13.
10. Бифов А. Канадский федерализм: генезис и правовые особенности // Право и управление. XXI век. 2012. № 1 (22). С. 126-132.
11. Горбачева С.В. Федерализм как принцип конституционно-правового регулирования взаимоотношений центра и регионов: содержание, специфика, проблемы // Вестник Пермского университета. 2013. № 4 (22). С. 82-86.
12. Иванов В.В. Теория и практика межбюджетных отношений / В.В. Иванов. СПб.: Нестор-история, 2010. 228 с.

13. Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. 2010. № 1. С. 5-14.
14. Как Берлин избавился от бюджетного дефицита [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/249136.php> (дата обращения: 01.02.2019).
15. Комягин Д.Л. Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19 - 31.
16. Литвиненко А.Н., Самойлова Л.К. Правовая характеристика элементов бюджетного устройства Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2018. № 4. С. 84-90.
17. Макеева Н.В., Гуляков А.Д. Федерализм как инструмент устойчивого развития государственности: теоретический анализ // Вестник Тамбовского университета. 2016. № 3 (7). С. 19-27.
18. Немыкина О.Е. Принципы бюджетной системы в зарубежных странах и Российской Федерации // Приоритетные направления развития науки и образования. 2014. С. 290-294.
19. Оляха А. А. Адаптация к условиям Российской Федерации зарубежного опыта использования различных моделей бюджетного федерализма // Традиции и новации в системе современного российского права. М.: РГ-Пресс, 2018. С. 167-169.
20. Особенности бюджетного процесса в странах «Группы семи» и России: сравнительный анализ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasialegal.info> (дата обращения: 03.02.2019).
21. Правительство определило размеры бюджетной помощи Крыму и Чечне [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/07/11/2017/5a01df9e9a794794ddcb7d2b> (дата обращения: 05.02.2019).
22. Программный бюджет Канады [Электронный ресурс]. URL: <http://info.minfin.ru> (дата обращения: 04.02.2019).
23. Рассылников И.А. Основы правового регулирования бюджетной деятельности в Великобритании // Северокавказский юридический вестник. 2012. № 1. С. 95-102.
24. Самойлова Л.К. Бюджетное право и процесс. Курс лекций. Практикум / Л.К. Самойлова. СПб: Санкт-Петербургский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2018. 235 с.
25. Саффулин И.Ф. О системе принципов бюджетного права // Финансовое право. 2017. № 2. С. 36-42.
26. Терещенко Д.С. Аудит эффективности как особая форма государственного аудита // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2017. № 2. С. 34-63.
27. Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder 19.08.1969. URL: <https://www.schleswig-hol-stein.de> (дата обращения: 04.02.2019).
28. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 23.05.1949. URL: <http://www.wipo.int/> (дата обращения: 05.02.2019).
29. The Constitution of the United States 9/17/1787. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> (дата обращения: 07.02.2019).
30. The Constitution Act 03/29/1867. URL: <http://www.wipo.int/> (дата обращения: 03.02.2019).

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ СОБЛЮДЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ  
ПРАВ, СВОБОД И ОБЯЗАННОСТЕЙ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

**Т. А. Первалова,**  
студентка ИГиП ТюмГУ  
направление «Юриспруденция»  
[tanya\\_ne99@mail.ru](mailto:tanya_ne99@mail.ru)  
Научный руководитель:  
**Н. М. Добрынин,**  
Заслуженный юрист Российской Федерации,  
профессор кафедры конституционного и  
муниципального права ИГиП ТюмГУ,  
доктор юридических наук, профессор

В условиях нынешнего развития Российского государства проблема коррупции стоит очень остро. В России данное явление принимает масштабы общенациональной угрозы. Отрицательные последствия корруп-