

**ПЕШКОВА Х.В.**

---

**РОССИЙСКОЕ  
БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:  
СОЧЕТАНИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА  
И УНИТАРИЗМА  
(С ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ)**

Междисциплинарный Центр философии права  
при Институте философии РАН

ПЕШКОВА Х.В.

РОССИЙСКОЕ  
БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:  
СОЧЕТАНИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА  
И УНИТАРИЗМА

(С ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ)

Москва  
2019  
ЛУМ

УДК 347.73(470)

ББК 67.402

Пз1

Рецензенты:

**Иванников Иван Андреевич**, доктор юридических и политических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Южного федерального университета, Академик Петровской академии наук и искусств (Санкт-Петербург), «Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации»;

**Ковлер Анатолий Иванович**, судья Европейского суда по правам человека в отставке. Д.ю.н, зав. кафедрой судебной власти НИУ «Высшая школа экономики»;

**Ливеровский Алексей Алексеевич**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права НИУ «Высшая Школа Экономики - Санкт-Петербург».

Авторы вступительных статей Я. М. Миркин, П.Д. Баренбойм

Пешкова Христина Вячеславовна

Пз1 Российское бюджетное законодательство: сочетание федерализма и унитаризма (с позиций конституционной экономики) / Пешкова Х.В. — Москва : ЛУМ, 2019. — 88 с.

В книге с позиций конституционной экономики указывается на наличие как в действующем законодательстве, так и проекте нового Бюджетного кодекса РФ серьезных ограничений бюджетной и финансовой самостоятельности субъектов РФ. Такие ограничения субъектов Федерации могут стать сдерживающим фактором их финансово-бюджетного развития и в целом развития региональной экономики.

ISBN 978-5-906072-39-9

Christina Peshkova, The Russian budget legislation as a combination of federalism and unitarism (from positions of constitutional economics), Preface by Yakov Mirkin, Petr Barenboim, Loom, Moscow, 2019, ISBN 978-5-906072-39-9.

The book is describing from the view point of the constitutional economics the existence of serious limitations in budgetary and financial competence of the Russian regions, established by the federal legislation. These limitations are present both in the current legislation and in the draft of the new RF Budget Code. Such limitations, imposed on the regions of the Russian Federation, could serve as an arresting factor in their economic development.

ISBN 978-5-906072-39-9

УДК 347.73(470)

ББК 67.402

## ОБ АВТОРЕ:

Пешкова Христина Вячеславовна - доктор юридических наук, начальник отдела по организации научной и редакционно-издательской деятельности, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Центрального филиала Российского государственного университета правосудия; главный редактор издания «Журнал юридических исследований» (НИЦ ИНФРА-М).

## БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ НЕОБХОДИМ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

Экономисты давно заметили, что в России произошла избыточная концентрация собственности, денежных доходов, ресурсов в центре. Вертикали, пирамиды, в которых сначала всё собирается в столицу, а затем – отдается «вниз», перераспределяется – не лучший способ создать в регионах, в тысячах крупных и мелких поселений хозяйский интерес к тому, чтобы год за годом, пусть по мелочи, но выстраивать свою достойную среду обитания.

Проще ждать и тянуть сверху, чем самим зарабатывать и тратить внизу – все равно большую часть заработанного заберут, а доходы уйдут куда-то «туда». Это очень простая, почти крестьянская логика, но она работает не только в мелком хозяйстве, но даже и в государстве, на уровне «макро».

Тем важнее монография Христины Вячеславовны Пешковой. Это детальная, ясная работа юриста, в которой исследуется правовая оболочка сверхцентрализации в экономике на примере бюджета, государственных финансов. В ней демонстрируется, как юридические конструкции – в базовых понятиях, в том, как они институализируют отношения, даже в мелких деталях - шаг за шагом могут размывать бюджетный федерализм, провозглашенный Конституцией России. Как через них начинает проглядывать – и отстраиваться – скорее унитарный, чем федеральный характер государства.

Тем самым, еще раз показано, что весь корпус права не только произведен от модели государства, как она определена в конституции. Он не только функция от модели экономики, как она складывается на практике. Нет, не только.

Корпус права сам по себе способен активно перерождать государство, делать формальными, не действующими институты экономики – или, наоборот, создавать новые под старой оболочкой.

Он – острейший инструмент, способный сделать любое бытие – государственное, экономическое, социальное - не тожде-

ственным базовым принципам, как бы торжественно они ни провозглашались. Сделать формальным, лишить содержания. Нелегким, отчужденным, другим, чем то, что начиналось.

Если это так, то нам нужно быть внимательными. Видеть разрывы между реальностью, ее юридической оболочкой, с одной стороны, и идеями, закрепленными в конституции. Между тем, какой должна быть экономика в соответствии с конституционными принципами, и тем, какой она стала, в том числе в своем правовом облачении. И тем больше ценить исследования, в центре которых – конституционная экономика.

Именно так существует эта книга – свидетельство, инструмент для понимания природы происходящего, еще одна точка отсчета для тех, кто хотел бы существовать в экономике, полностью основанной на тех принципах, заложенных российской Конституцией.

*Я.М. Миркин,  
д.э.н., проф., зав. отделом  
международных рынков капитала ИМЭМО РАН*

## КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА КАК МЕТОДОЛОГИЯ БОРЬБЫ РЕГИОНОВ ЗА РЕСУРСЫ

В Конституции написано, что РФ является федеративным и социальным государством. «Социальность» государства определяется его финансированием социальных проблем. Эти вопросы и изучает в России конституционная экономика. А «федеративность» государства определяется самостоятельными финансовыми полномочиями финансов регионов. Это тоже конституционная экономика.

Для специалиста по конституционному праву главная возможность проверить «социальность» и «федеративность» заключается в знании основ бюджетного процесса и практики его применения. Предлагаю этим специалистам простейший тест: читали ли они хоть раз Бюджетный кодекс РФ? Думаю, что ответ очевиден. Может быть, тогда читали проект нового Бюджетного кодекса, который предопределяет исполнение Конституции РФ на ближайшие годы или десятилетия? Честный ответ еще более очевиден. Тогда прочитайте хотя бы предлагаемую книжку Христины Пешковой.

На этом можно было бы и закончить это предисловие.

Но только что вышла статья нашего выдающегося конституционалиста Валерия Дмитриевича Зорькина о букве и духе Конституции России (РГ за 10 октября 2018), где он заявил о несоответствующем ни букве ни духу социально-экономическом положении в стране, а также о недостатках в разграничении полномочий субъектов и центра федерации.

Известный когда-то пресс-секретарь Президента РФ, а потом посол в таких завидных местах как Ватикан и Мальтийский орден Вячеслав Костиков откликнулся статьей «Почему проснулся Зорькин?». Но тут он просто не в курсе. На самом деле Валерий Зорькин всегда стоял на острие этих проблем.

Конституционная экономика дает возможность привлечь конституционные ценности защиты человека и всего населения и провести спокойную содержательную дискуссию с органами

власти, составляющими бюджет. Что кстати показывает и другая публикация в том же РБК о том, что Счетная палата под руководством Кудрина провела силами привлеченных ученых пересчет и обнаружила, что предлагаемый проект трехлетнего бюджета на 2019 – 2021 не соответствует задачам улучшения благосостояния населения России. Одновременно по поводу необходимости борьбы с бедностью выступила Голикова.

Хотите знать почему Алексей Кудрин и Татьяна Голикова сейчас такие умные? В 2004 году Конституционный суд преподал им урок по конституционной экономике по делу известному как «дело подполковника Жмаковского». Я тоже там участвовал как специалист, привлеченный самим КС. Голикова – сейчас известный борец с бедностью, как замминистра представляла кудринский Минфин и тогда говорила в заседании КС, что бюджет не выдержит, если законодательная льгота массово уволенным в запас офицерам на аренду жилья, будет реально применена. Это дало возможность мне процитировать знаменитую речь Плевако о старушке и чайнике, из-за чего обрушится Российская империя. Суд заставил Правительство изменить закон о бюджете. А теперь приобщенные им к конституционной экономике участники уже стоят на страже конституционных прав народа. Ученики судебного урока не вдруг превратились в учителей конституционной экономики.

Сам я провинциал и не могу читать о невероятной детской смертности во многих регионах на фоне бравурных отчетов о росте и обещаний, что к 2030 году что-то где-то сделают с бедностью. Нужно сейчас объявить в таких регионах чрезвычайное положение и не снимать этот статус до изменения к лучшему. А иначе чего стоят слова Конституции о «будущих поколениях»?!

Конституционная экономика – это методология борьбы регионов за настоящий конституционный бюджетный федерализм, который прописан в тексте Конституции России.

В РБК за 16 октября Всеволод Иноземцев пишет, что российское население не понимает «соотношение в котором находится экономика и политика» и поэтому не протестует на улицах против бедности и нехватки государственных средств на стариков, медицину, образование и т. д. Отчасти он прав, только вот от выхода на улицы в России редко что хорошее получается.

Валерий Дмитриевич Зорькин всегда противостоял, порой с немалым мужеством, «уличному решению государственных проблем» и поэтому он успешно (в том числе и в вышеуказанной ста-

ть) совмещает теорию и практику конституционной экономики и уже вошел в историю как величайший российский конституционалист. Об этом уже по сути сказал, к сожалению, ушедший от нас крупнейший цивилист России Виктор Павлович Мозолин: «Впервые в истории нашей страны Валерием Дмитриевичем Зорькиным сформулирована в тезисной форме программа правовой реформы в России. Думается, никого не удивило, что это сделано именно им. Этот выдающийся юрист стал первым в истории Председателем Конституционного суда России, принявшим в начале 1990-х годов, как бы символизируя равенство судебной власти, военные парады рядом с главами исполнительной и законодательной властей, а затем мужественно противостоявший применению военной силы в 1993 году. Он прошел через опалу власти, но вновь был избран Председателем Конституционного суда. Зорькин к тому же является на сегодняшний день крупнейшим философом права, а без философии права невозможно осмыслить задачу проведения правовой реформы во всем ее масштабе. Прошло более восьми лет, а власти России продолжают замалчивать идею объявления правовой реформы. Сегодня это кажется еще более далеким от осуществления, чем в 2004 году. Тем не менее, обязанность юридического сообщества — добиваться от исполнительной и законодательной властей объявления и продвижения правовой реформы. Как специалист по гражданскому праву хотел бы рассмотреть пути развития гражданского законодательства в России через призму доктрины правовой реформы, выдвинутой В. Д. Зорькиным» (Сборник статей под редакцией В.П. Мозолина – М.: «ЛУМ», 2013).

Нет, господин Костиков! Зорькин никогда не засыпал.

Спит российская наука конституционного права на мягких подушках абстрактных понятий и на перине собственной и ничем не подтвержденной академической самооценки. Как бы этот сон не стал летаргическим.

Перечитайте, коллеги, статью Валерия Зорькина. И прочитайте книгу Христины Пешковой.

*Петр Баренбойм,  
к.ю.н., Член Совета Междисциплинарного  
Центра философии права при  
Институте философии РАН*

# 1. БЮДЖЕТАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ: УСЛОВИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Еще в 1997 году вышла в свет брошюра с весьма интересным названием – «Мифы и рифы российского бюджетного федерализма», автор А.М. Лавров<sup>1</sup>. Название говорит само за себя: в работе проанализированы факты и статистические данные, характеризующие степень самостоятельности субъектов Российской Федерации, особенности их взаимоотношений с федеральным центром. Эта брошюра интересна в плане того, что в ней хорошо отслежены свойства централизации, унитаризма в России середины 90-х годов. Автор верно подмечает, позволю себе процитировать:

*«В федеративных государствах бюджетное устройство базируется на общих принципах и механизмах, которые принято обозначать понятием «бюджетный федерализм». Концепция бюджетного федерализма является проявлением основополагающих идей федерализма как территориальной формы демократии. Она должна обеспечить реализацию прав каждой личности и территориальных общностей людей на получение определенного объема социальных услуг должного качества и отвечающих их интересам и потребностям формам.*

*Независимая Россия унаследовала бюджетную систему централизованного унитарного государства. После начала политических и экономических реформ она вступила в острое противоречие с федеративной сущностью новой России, превратилась в тормоз на пути демократизации общества и проведения экономических реформ, источник постоянной политической напряженности в отношениях между центром и регионами.»*

---

<sup>1</sup> Лавров А.М. Мифы и рифы российского бюджетного федерализма. М.: ИЧП «Издательство Магистр», 1997. 48 с.

С момента выхода работы А.М. Лаврова прошло уже более 20 лет. И с принятия Конституции Российской Федерации, провозгласившей федерализм в его классическом понимании как основу государственного строя, тоже более 20 лет. Надо отдать должное, многое сделано как шаг вперед в политическом и экономическом управлении Российским государством. Однако многое осталось на прежнем качественном уровне – что касается финансовых, бюджетных институтов страны. Если проследить тенденции и закономерности их развития, то в обновленной России можно увидеть все те же черты – централизацию в управлении, центробежные устремления в регулировании финансов государственного и территориального уровней. В связи с этим в предлагаемой вниманию читателя работе автор попытался на примере конкретных финансово-правовых, бюджетно-правовых институтов рассмотреть нынешнее сочетание федерализма и унитаризма в России, критически оценить последствия для регионов этого сочетания, оценить перспективы для субъектов РФ и муниципальных образований. Автор обращается не столько к выводам теории федерализма и теории финансового права, сколько к практическим материалам – обзору современных материалов СМИ, судебной практики. Это не просто позволяет усилить прикладную составляющую настоящей работы, а показать, какие проблемы волнуют общество, какие проблемы наиболее остро стоят в регионах и требуют незамедлительного или хотя бы постепенного решения уже в обновленных условиях.

В работе учтены основные выводы автора, обоснованные в его диссертационном исследовании на тему «Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция)» (защита докторской в Институте государства и права РАН, 2014), а также опубликованной им в 2018 году монографии «Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства» (ИНФРА-М). Выводы – касающиеся обусловленности бюджетного устройства государства и национального бюджетно-правового регулирования типом государственного устройства, теоретико-правового и прикладного различия моделей бюджетного устройства унитарных и федеративных государств.

Итак, обратимся к конкретным институтам в контексте заявленной темы.

Законодательное регулирование в сфере бюджетной системы, как и в любой иной сфере, строится на нормативных подходах

к конкретным видам общественных отношений, складывающихся в отраслевые правовые институты. В связи с этим, на наш взгляд, вполне оправданным в ключе заявленной темы представляется рассмотрение свойств федерализации, либо, наоборот, унитаризма, на примере финансово-правовых институтов и регулируемых ими финансовых, бюджетных отношений.

Напомним, государственное устройство – категория, подразумевающая особенности правового статуса территориальных (публично-правовых) образований в составе государства, выраженные в свойствах реализации государственной власти, государственного суверенитета на общегосударственном и территориальном уровнях, административно-территориальной структуры государства, предполагающей перераспределение властных и иных полномочий между его территориями. Необходимо не только территориально организовать государство, в смысле географически, но и законодательно решить вопрос о наделении территориальных образований определенным объемом властных полномочий. Необходимо, своего рода, поделить государственный суверенитет между территориальными образованиями государства в допустимых для каждого конкретного государства пределах, учитывая при этом национальные особенности государства и его народонаселения, фактор многонациональности, национальный менталитет, потребности в центральной власти, финансово-экономические условия реализации инструментария власти и многие другие факторы, значимые для государства в силу его индивидуальных свойств. К суверенным полномочиям в сфере финансов относятся: право на бюджет, право на придание ему формы нормативного правового акта, право на взимание налогов и сборов и направление их в доходы бюджета, право на использование бюджетных средств – в форме расходов бюджета, финансирование дефицита бюджета, распределение средств между бюджетами (бюджетное регулирование), формирование в составе бюджета фондов в целях развития межбюджетных отношений, право на осуществление контроля за функционированием бюджета и др. Реализация этих полномочий соответствует бюджетному устройству государства, означает реализацию бюджетного метода ведения государственного хозяйства.

Формирование в государстве отраслевого, в нашем случае – бюджетного – законодательства в том или ином содержании, неизбежно находится в прямой зависимости от государственно-

го устройства, государственного суверенитета в силу следующих свойств названных категорий: обязательное установление государством нормативных основ финансов; наделение территориальных образований бюджетами на основании волеизъявления государства; финансовое обеспечение суверенных полномочий, задач и функций государства бюджетными ресурсами. Весьма важным представляется вопрос о сравнении, сочетании компетенции государства и территориальных образований в его составе, сопоставлении их с позиций объема, содержания и даже качества реализации. Это интересно с позиции как федеративных, так и унитарных государств, ибо даже во втором случае подразумевается юридическое и организационное разрешение вопроса об объемах и видах перераспределенных полномочий между центром и территориями. Иными словами, предложенная в юриспруденции так называемая «теория союзного государства» («деление» государственного суверенитета между федерацией и ее субъектами)<sup>2</sup>, при всем кажущемся отнесении ее к государству исключительно федеративному, эта теория, на наш взгляд, доступна к применению и для государства унитарного как возможность решить вопросы о перераспределении полномочий. Скажем глубже, «теория союзного государства» вполне может быть притянута к анализу, исследованию природы унитарного государства, анализу его законодательства, давшего некие послабления территориям в плане централизованного ограничения либо абсолютного лишения их самостоятельности. И, наоборот, устойчивый государственный строй, законодательство государства федеративного интересно оценить с позиций соблюдения в них устоев, присущих в классическом виде федерациям.

В нашей работе, как отмечалось, планируется провести комплексный анализ бюджетного законодательства Российской Федерации с позиций общих подходов федерализации юридического регулирования. Тем самым «теория союзного государства» и концепции унитаризации свойств государственной власти как нельзя кстати. Предлагаемая вниманию читателей работа носит, скорее, прикладной характер, обращает внимание на практические результаты законодательного регулирования и правоприменения в сфере бюджетного устройства России. Однако для

---

<sup>2</sup> См.: *Жилин А.А.* Теория союзного государства. Киев: типогр. И.И. Чоколова, 1912. С. 58.

достижения поставленных нами целей и задач мы не можем забывать и выводы юридической науки, дающие нам прочную вескую основу для размышлений и выводов о сложившейся действительности, убедительную основу для обоснования и усиления сформулированных нами доводов о противоречивости, тем самым – уникальности законодательства России. Забегая вперед и предупреждая возможные вопросы читателей, констатируем, что бюджетное законодательство Российской Федерации, будучи законодательством, по вполне понятным, причинам федеративным, содержательно имеет черты, присущие государствам с традиционным унитарным устройством (наследие централизованного законодательного регулирования России периода СССР, как никак). И причин тому, как и доводов «за» и «против» очень и очень много, на чем и основывается настоящая работа. И это при том, что Конституция РФ провозглашает федерализм как фундамент государственного строя России.

**Постановка вопроса о проявлении свойств государственного устройства, а именно свойств федеративных и унитарных государств, их допустимом сочетании, даже соперничестве в национальных традициях юридического регулирования отраслевых отношений, весьма интересна, можно сказать, остро актуальна, в современной России. Хотя Россия уже давно встала на путь федерализации всего и вся в праве, тем не менее, в правовом регулировании и до сих пор присутствуют некие пережитки централизации, унитарных свойств, что обусловлено историческими национальными особенностями государства и государственного хозяйства в России. На эти моменты автор и обращает внимание в данной работе, считая их остро стоящими проблемами, несмотря на кажущуюся уже проработанность тематики федерализма как такового. Более того, произошедшие за последний период изменения в российском государственном устройстве не могли не оказать влияние на бюджетно-правовое регулирование, что, в свою очередь, позволяет пересмотреть многие моменты в федеративных отношениях, в том числе в области бюджета. В данном случае имеется ввиду, например, расширение структуры бюджетной системы Российской Федерации за счет вновь присоединения к государству территории Республики Крым, что обусловило многие процессы в сфере государственных**

финансов: рост бюджетных расходов, расширение системы финансовых органов и учреждений, использующих бюджетные ресурсы, потребности финансирования финансовых обязательств перед «новым» населением и т.д. Государство централизованно, сильной рукой из центра стремится решить многие проблемы в регионах, и это дает свои плоды.

Актуальность заявленной темы обусловлена также грядущей в России коренной переработкой бюджетного законодательства, а именно Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ). В настоящий момент переработка его содержания все еще находится на стадии доработки законопроекта, обсуждения его ключевых положений в СМИ, в кругу специалистов<sup>3</sup>. И для автора, как и для читательской аудитории, для юристов-практиков и политиков, не безынтересно, насколько реформируемое регулирование в результате окажется идейно близко к классическим устоям федеративного государства, либо обновленный БК будет основываться на централизации законодательного регулирования, присущей Российскому государству советского периода, при всех его конституционных характеристиках как государства федеративного.

Территориальные образования в составе государства имеют бюджет – денежный фонд публичной предназначенности, как следствие – наделены необходимой для формирования и обслуживания этого бюджета компетенцией. При этом в зависимости от формы государственного устройства различаются степень самостоятельности территориальной компетенции от компетенции государства, а значит, степень самостоятельности уровней бюджетов, их организационная и экономическая обособленность от бюджета общегосударственного. Отмеченное базируется на том, что любое государство с финансово-организационной точки зрения имеет структурно развитую бюджетную систему. Структура бюджетной системы устанавливается в зависимости от административно-территориальной структуры государства,

---

<sup>3</sup> Проект БК РФ размещен на сайтах: Гарант. URL: <http://www.garant.ru/news/623782/#sdfootnote1sym> (дата обращения: 27.02.2017); URL: <http://budcodex.ru/project> (дата обращения: 20.09.2016); URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/42859.html> (дата обращения: 27.02.2017). Проект БК РФ также представлен в Справочной правовой системе «КонсультантПлюс».

в свою очередь, сопоставимой с устоями государственного устройства, базирующегося на конституции. И административно-территориальное деление просто необходимо государству в целях организации управления. «Государственная территория ...так обширна, что для политического управления в ней принимаются различные подразделения»<sup>4</sup> – публично-правовые образования (в кругу специалистов значатся также как «территориальные образования», «политико-правовые образования», «общественно-территориальные образования», в зависимости от, своего рода, сложившегося политического сленга). Виды бюджетов, их объединение в уровни обусловлены делением государства на территории в целях оптимальной реализации власти. Так, бюджетная система унитарных государств традиционно включает два звена: государственный бюджет и местные бюджеты (например, во Франции – коммуны; в Италии – области, провинции, коммуны). В таких государствах бюджеты всех уровней по принципу единства включены в государственный бюджет, поэтому подвержены управлению со стороны самого государства. Бюджетная система федеративных государств охватывает три самостоятельных уровня бюджетов: федеральный (государственный) бюджет, бюджеты членов Федерации (в ФРГ – ландов (земель); в США, Бразилии – штатов; в Канаде – провинций) и местные бюджеты<sup>5</sup>. Говоря применительно к бюджетной системе Российской Федерации – это федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации (региональные бюджеты), бюджеты муниципальных образований (местные бюджеты). Самостоятельность уровневых бюджетов в федерациях предполагает и некую самостоятельность бюджетных, финансовых полномочий территориальных образований в их составе, имеющих конституционную основу. В связи с этим для федеративных государств актуален вопрос градации не просто уровневых бюджетов, но и принципиальных подходов и закономерностей разграничения бюджетной, финансовой компетенции государства и территорий по отношению к своим бюджетам.

---

<sup>4</sup> *Блюнчли*. Общее государственное право. М.: в Университ. типогр. (Катков и К), 1865. Т. 1. С. 195.

<sup>5</sup> По текстам зарубежных конституций: «Конституции государств Европы: в 3-х т. / под ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма, 2001»; «Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. / сост. В.В. Маклаков. М.: БЕК, 2002».

Для каждого государства оптимален свой уникальный подход, отвечающий традициям и национальным особенностям, свойствам организации власти и удобства управления. Вместе с этим, сложившиеся национальные особенности, и в сфере бюджетной системы также, зачастую требуют модификации в ответ на новшества в экономике и финансах, веяния международной политики по отношению к государству, требующей изменения подходов ведения его внутренних дел. Также зачастую в те или иные периоды наблюдаются и некие уклоны в политике в ту или иную сторону, нарушающие классические устои государственно-го строя, присущие конкретному государству, его национальные особенности, что также требует незамедлительного или постепенного реагирования с целью оптимизации национальных правовых институтов в том виде, в каком они удобны государству и, что самое главное, населению. Ведь государство выполняет свои конституционно провозглашенные функции и задачи именно перед населением, во всяком случае, когда речь идет о государстве демократическом, близком к идеалу в современном мире.

Бюджетная система Российской Федерации – трехзвенная, соответствует бюджетной системе, традиционной для государств с федеративным государственным устройством. Такой подход к структуризации бюджетной системы в буквальном виде закреплен в законе: ст. 10 БК РФ. Бюджеты государственных внебюджетных фондов в России, аналогично бюджетам территориальных образований, делятся на общегосударственные и территориальные бюджеты (по действующему законодательству – только для фондов обязательного медицинского страхования и только в части их создания на общедоделальном уровне и на уровне субъектов РФ. Это свидетельствует о невовлечении муниципальных образований в систему бюджетирования обязательного публичного страхования, но это уже другой вопрос, для размышлений в дальнейшем). Соответственно, Российская Федерация наделяется правами и обязанностями по отношению к формированию и использованию, управлению федеральным бюджетом, субъекты РФ – по отношению к региональным бюджетам, муниципальные образования – по отношению к местным бюджетам. В данном случае имеется ввиду разграничение финансовой, бюджетной компетенции между Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

В российском законодательном подходе к понятию «бюджет» прослеживается подход к градации компетенции Российской Федерации, территориальных образований в ее составе. Согласно ст. 6 БК РФ, бюджет – это «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления». Аналогичный подход к пониманию бюджета с позиций терминологии, его роли и значимости для государства, оставлен и в проекте БК РФ. Положения бюджетного законодательства России, как действующего, так и ожидаемо реформируемого, в данном случае коррелируются с положениями гражданского законодательства, уже давно устоявшегося – проверенного правоприменительной практикой и традициями регулирования отношений собственности. Бюджетные средства, бюджет в целом как денежный фонд – часть казны Российской Федерации, казны субъектов РФ, казны муниципальных образований, которой они распоряжаются самостоятельно в пределах предоставленных им полномочий и оперируя инструментарием права государственной и муниципальной собственности (на основе анализа ст. 214-215 Гражданского кодекса РФ). И это одна из ярчайших отметин подходов федеративного государства к регулированию и управлению публичной собственностью, поделенной между территориальными образованиями. Публичная собственность и в противовес ей собственность частная базируются на постулатах Конституции РФ, в этой части, по сути, формирующей основы конституционной экономики.

Тем не менее, обращает на себя внимание следующее. С позиций рассмотрения градации общегосударственного (можно понимать – «общефедерального») и принадлежащего субъектам федерации имущества, собственности, заметим, что российский закон терминологически стоит на объединенном понимании «государственной собственности». Так, ст. 214 Гражданского кодекса РФ закрепляет единое понятие «право государственной собственности» (ч. 1 ст. 214). Хотя при дальнейшем внимательном прочтении этой же статьи видно, что различается государственная собственность федеральная и государственная собственность субъекта Российской Федерации. В иных же законоположениях (ч. 2-5 ст. 214 Гражданского кодекса РФ и иных) закон стоит на едином понятии «государственная собственность», без какой-либо территориальной градации на общефедеральную и собственность

субъектов Федерации. Такой подход – наследие России советского периода, когда подходы к публичной собственности были упрощены до градации на государственную и муниципальную собственность, имело место засилье централизованных подходов к публичной собственности, причем любого уровня, хотя Россия советского периода – СССР – была государством союзным, а значит, с выраженными федеративными чертами. Тем самым даже уже в таких подходах, присущих терминологии законодательства гражданского, дающего почву законодательству бюджетному, прослеживаются некие унитарные черты. А уж коли мы говорим об основах (ведь собственность в понимании гражданского законодательства – опора суверенитета, и в сфере финансов, бюджета тоже, и это уже давно доказано наукой и проверено практикой), то эти некие черты унитарных подходов к собственности, бюджету, государственному хозяйству в целом, вдруг обнаруживающиеся в базовой принципиально важной отрасли законодательного регулирования, не могут не повлиять на дальнейшее, «иноаспектное» законодательное регулирование отношений в сфере публичной собственности, в частности, бюджета. Иными словами, гражданское законодательства закладывает основу, базу собственности на бюджет как деньги государства и входящих в его состав территориальных образований и на их уже специальное регулирование финансовым, бюджетным законодательством; и если в базовой части регулирования публичной собственности закон хотя бы «краеугольно» встанет на пути унитаризма, то это неизбежно скажется на отраслевом (бюджетном) регулировании соответствующих отношений. Что мы и обнаруживаем в бюджетном законодательстве Российской Федерации – обнаруживаем некие черты унитаризма в противовес провозглашенному Российской Конституцией федерализму.

Так вот. В федеративных государствах бюджетные средства субъектов федерации, как и муниципальных образований, принадлежат им на праве собственности. Констатированное выше о положениях Гражданского кодекса РФ и взятой им на вооружение терминологии ничуть такого устоя не колеблет: закон различает собственность Российской Федерации и собственность субъектов РФ. Следовательно, лишь по приведенным положениям Гражданского кодекса РФ вряд ли можно сделать достаточно веские выводы о несоблюдении либо, наоборот, соблюдении, устоев федерализма применительно к регулированию отношений в

бюджетной системе. Необходим детальный анализ специального законодательства – финансового, бюджетного законодательства – на предмет наличия в нем свойств федеративного и им в противоречие свойств унитарного государства.

Придерживаясь уже начатой линии рассмотрения бюджета и бюджетного законодательства в контексте права собственности, градация которого в России все-таки имеется, и она достаточно четкая с территориальных позиций, заметим, что наделение субъектов РФ правом собственности на определенное имущество, финансовые ресурсы, бюджет проецируется вот на какие моменты, значимые для заявленной нами темы. Проецируется на положения бюджетного законодательства. Наличие у субъектов РФ бюджета в собственности означает реализацию принципа самостоятельности бюджетов. Этот фундаментальный принцип современной Российской бюджетной системы закреплён в статьях 28, 31 БК РФ. Говоря детальнее и руководствуясь ст. 31, детально раскрывающий содержание этого принципа, принцип самостоятельности бюджетов бюджетной системы РФ подразумевает права и обязанности территориальных органов на следующие действия, например: самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджетов субъектов РФ, самостоятельно обеспечивать эффективность использования бюджетных и иных финансовых ресурсов, самостоятельно осуществлять бюджетный процесс применительно к «своему» территориальному бюджету, самостоятельно устанавливать налоговые платежи для зачисления в доходы территориальных бюджетов, самостоятельно определять формы и направления расходования бюджетных средств. Следовательно, подход к бюджету как к объекту собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований подразумевает довольно широкий спектр бюджетной, налоговой компетенции у территориальных образований в составе Российского государства. И это соответствует подходам к формированию и функционированию бюджетов разных уровней бюджетной системы, соответственно, реализации бюджетной компетенции субъектов федерации, муниципальных образований в федеративном государстве. В условиях децентрализации управления территориальные образования наделены довольно широкой бюджетной компетенцией, их бюджеты функционируют самостоятельно при ограниченном влиянии федеральных органов власти. В свою очередь, это приводит к установлению в законе и

иных принципов бюджетной системы, характерных именно для федерации: например, разграничение доходов, расходов и источников сбалансирования бюджетов между бюджетами разных уровней, самостоятельное сбалансирование бюджетов территориальными органами (ст. 28 БК РФ).

В обозначенном ключе для сравнения заметим, что в унитарных государствах бюджет, финансовые ресурсы территориального уровня выступают частью общегосударственной собственности, что получает конституционное регулирование («конституционная экономика» присуща и федеративным и унитарным государствам, в зависимости от степени «глубины» конституционных норм!). Входящие в их состав территориальные образования реализуют правомочия собственника с учетом жестких ограничений, установленных центральными органами власти. Включение бюджетов территориальных образований в общегосударственный бюджет означает их полное подчинение превалирующему статусу государства. Бюджеты территориальных уровней разрабатываются и исполняются при активном участии центральных органов власти. Бюджетный процесс и бюджетный контроль общегосударственного и территориального уровня сливаются вследствие абсолютной централизации управления финансами. Это свидетельствует о неприменимости для унитарных государств принципа самостоятельности бюджетов, традиционного для государств федеративных.

Выше приведены принципиальные различия бюджетных систем унитарных и федеративных государств, обуславливающие различия их компетенции по отношению к бюджету и базирующиеся на постулатах государственной и территориальной собственности, соответствующих конституционных положениях. В общем виде ключевым различием федеративных и унитарных государств является реализация (либо нереализация) принципа самостоятельности бюджетов бюджетной системы. Этот принцип, будучи положен в основу национального бюджетного законодательства, обуславливает иные принципиально важные юридико-политические и финансово-экономические тенденции регулирования бюджетных отношений, базируясь, первично на конституции государства. При этом, как показывает исследование, и анализируемый принцип самостоятельности в федерациях имеет разный контекст, даже неабсолютные черты самостоятельности как таковой. И это даже может свидетельствовать об

отступлении в государстве от классических устоев государства федеративного. И даже говорить о некоем унитаризме в модели его бюджетной системы, несмотря на официальное признание его как федеративного.

Говоря о сложившейся бюджетной системе России как федеративного государства, о провозглашенном законом принципе самостоятельности бюджетов, надо заметить, что здесь очень много моментов условных, наводящих на мысль о политике унитаризации бюджетного законодательства России, хотя Россия уже давно государство федеративное. Уже при первичном внимании к тексту БК РФ видится принцип «единства бюджетной системы» – ст. 29. Он подразумевает единение федеративного и территориального законодательства (под видом «единства бюджетной законодательства Российской Федерации»), то есть единообразные подходы законодательного регулирования бюджетных отношений на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. При еще более внимательном прочтении положений БК РФ видится проецирование этого принципиально важного «единства...» и на содержание принципа самостоятельности бюджетов. Хотя логика позволяет понять, что в данном случае «единство бюджетной системы» и «самостоятельность бюджетов» – принципы, друг другу, отчасти, противоречащие. Так вот в установлении принципа самостоятельности бюджетов в ст. 31 БК РФ сквозит то самое единство бюджетной системы, единство бюджетного (а, значит, финансового) законодательства, которое эту самую самостоятельность ограничивает, даже подталкивает на мысль о ее условности. Например, ст. 31 прямо указывает на следующие ограничительные моменты, касающиеся «самостоятельной» компетенции субъектов РФ и муниципальных образований в области бюджета:

- 1) возможность установления федеральным законом оснований ограничения принципа самостоятельности в части осуществления бюджетного процесса субъектами РФ и муниципальными образованиями;

- 2) установление субъектами РФ и муниципальными образованиями налоговых платежей, т.е. видов доходов бюджета, регулирование доходов бюджета – но в строгом соответствии с федеральным законодательством о налогах и сборах, иными актами федерального законодательства;

- 3) установление субъектами РФ и муниципальными образованиями форм и направления расходования средств бюджетов,

т.е. регулирование расходов бюджета – но в строгом соответствии с федеральным законодательством;

4) основанный на федеральных требованиях подход к предо-  
ставлению из бюджета форм финансовой поддержки территори-  
альных бюджетов на исполнение расходных обязательств субъек-  
тов РФ и муниципальных образований (в форме межбюджетных  
трансфертов, принципиальные моменты в урегулировании кото-  
рых также рамочно определены федеральным бюджетным зако-  
нодательством);

5) инициативные федеральные ограничения относительно  
внесения изменений в акты регионального бюджетного законо-  
дательства и бюджетно-правовые нормативные муниципальных  
образований. При этом общегосударственное (федеральное) и  
региональное регулирование бюджетной системы, сферы фи-  
ансов во многом совпадают по содержанию, но различаются по  
территории охвата власти, признаку исключительности, суверен-  
ности власти (по анализу ст. 31 БК РФ). Такой подход к принципу  
самостоятельности бюджетов сохраняется в проекте БК РФ (ст. 8).

Из приведенных положений следует наличие сильных границ  
и ограничений в бюджетной, финансовой самостоятельности субъ-  
ектов РФ, установленных федеральным законодательством как  
законодательством общегосударственным. Такие ограничения в  
адрес территориальных субъектов в составе Федерации не просто  
могут служить сдерживающим фактором в их финансово-бюджет-  
ном развитии, инициативном развитии региональной экономики,  
но и служит препятствием на пути развития демократии на местах.  
Ведь финансовая самостоятельность регионов, выливающаяся в  
инициативное принятие территориальными органами власти са-  
мостоятельных финансово-политических решений – одна  
из форм проявления демократии в государстве: когда у территори-  
альных органов, народа есть возможность принимать инициатив-  
ные решения по отношению к бюджету, учитывая потребности ре-  
гиональной экономики и населения на местах, значит, участвовать  
в деле управления бюджетом с учетом именно территориальных  
потребностей и стоящих задач, которые не всегда возможно опти-  
мально просчитать на централизованном уровне. По мнению мно-  
гих и очень многих специалистов, демократия в действительности  
– позитивный путь в развитии государства, также и в рассматри-  
ваемом ключе. Из высказываний Б. Титова, уполномоченном при  
Президенте РФ по защите прав предпринимателей: демократия

нужна; «Конкуренция в политике, как и конкуренция в бизнесе, всегда благотворнее сказывается на развитии, чем несменяемый застой. Но демократия не власть демократов, как это пытались доказать нам. Это форма политического устройства, которая отвечает сложившимся запросам представителей общества. Ее нельзя насадить, импортировать, ее можно только вырастить изнутри. Для настоящей демократии нужен широкий слой людей, которые предъявляют на нее запрос.»<sup>6</sup>. И, думается, такая прослойка должна воспитываться, прежде всего, на местах – наиболее приближенных к потребностям населения регионах, чему должен способствовать некий сложившийся и далее поднимаемый уровень региональной самостоятельности, своего рода, демократии, требующий дальнейшего расширения, развития, углубления конституционных и отраслевых юридических основ. Только тогда будет чувствоваться ответственность – политическая, и финансовая – за принятие решений на местах, как и перед государством в целом.

Но при всех ограничениях, надо отдать должное, что региональное законодательство в России состоялось. Вопрос в реализации субъектами РФ определенного набора полномочий, продиктованных федеральным законодательством. Заметим, Президент РФ В. Путин периодически встречается с законодателем. По материалам СМИ, в апреле этого года на встрече в Таврическом дворце в Санкт-Петербурге в своем выступлении он придерживался линии, что глобальная цель – создать единую правовую систему, где региональные акты были бы встроены в общую концепцию, разумно дополняли бы федеральное регулирование. Президент отметил: «Требуется гибкое, современное законодательство, нацеленное на развитие высоких технологий во всех областях, а это значит – расширение пространства свободы для предпринимательства, научного, творческого поиска, новаторства»<sup>7</sup>. Таким образом, трансформация общефедеральных требований в региональное законодательство нацелено на единообразие регулятивной практики в федеративном государстве.

Таким образом, в функционировании бюджетов, как и в целом бюджетной системы, у России проявляются свойства фе-

---

<sup>6</sup> *Титов Б.* Как спасти страну от скатывания в бедность // РБК (газета) (далее – РБК). 2018. 26 февр. № 34. С. 7.

<sup>7</sup> См.: *Замахина Т.* В главном чтении. Владимир Путин поговорил с законодателями о развитии страны // РГ. 2018. 28 апр. № 92. С. 2.

деративного государства, что и естественно, поскольку соответствует заявленной Российской Конституцией линии, тенденции конституционализации экономики страны. Однако обращение к положениям отраслевого – бюджетного – законодательства свидетельствует, что в отдельных моментах закон встал на путь регулирования общественных отношений по пути унитарных государств (не сбиваясь при этом с пути конституционной экономики). Иными словами, некий унитаризм в построении бюджетной системы Российской Федерации, в позиции Федерации по отношению к территориальным бюджетам все-таки имеется. И это снижает качественный и содержательный уровень демократии в сфере бюджета в регионах.

Обратимся внимательно к конкретным институтам современного бюджетного законодательства Российской Федерации, пример которых – явное свидетельство наличия унитарных подходов в законодательстве и проектах его планируемой доработки. Что это: постепенный уход от конституционных основ федерации или же попытка найти выход из замкнутого круга проблем, вызванных несостоятельностью финансовой и бюджетной самостоятельности регионов именно в Российской Федерации?

## 2. РАСХОДЫ БЮДЖЕТА В КОНТЕКСТЕ ФЕДЕРАЛИЗМА И УНИТАРИЗМА В РОССИИ

Реализация полномочий власти, выполнение финансовых обязательств перед населением невозможно без финансирования. Финансирование полномочий и публичных обязательств подразумевает расходование бюджетных средств, т.е. осуществление расходов бюджета. Расходуются средства, ранее сосредоточенные у государства и территориальных образований в режиме бюджетных доходов. Наличие финансовых ресурсов – результат ведения государственного хозяйства бюджетным методом, о котором мы уже неоднократно писали как о единственно возможном способе финансово-правовой организации сложившегося государства<sup>8</sup>. Использование сосредоточенных в бюджете

---

<sup>8</sup> См.: *Пешкова Х.В.* Бюджетный метод ведения государственного хозяйства как фундаментальная категория науки финансового права // Государство и право. 2014. № 6. С. 44-55; *Она*

средств, как и их, прежде, сосредоточения – неотъемлемая часть конституционной экономики, в которую вовлечено государство как хозяйствующий субъект.

В бюджетном законодательстве финансирование властных полномочий, которые, кстати говоря, соответствуют функциям государства и задачам местного самоуправления, является критерием разграничения расходов между разными уровнями бюджетной системы. Подходы разграничения расходов также учитываются при формировании доходной части бюджетов. В модели бюджетного устройства России бюджетные расходы, как и бюджетные доходы, урегулированы на федеральном уровне – общегосударственным законодательством – в части видов и форм расходов и доходов бюджетов, их разграничения между бюджетами разных уровней в соответствии с расходными обязательствами и доходным потенциалом территориальных образований, процедур формирования доходов и осуществления расходов. Такой подход законодательства, заключающийся в приоритете нормативной базы общегосударственного уровня в значительной степени соответствует унитарному государству. Но с учетом того, что финансовая, бюджетная самостоятельность у территориальных образований в составе Российской Федерации все-таки имеется – в части, например, планирования доходов и расходов бюджетов, формирования и осуществления расходов и доходов бюджетов (ст. 31 БК РФ), закрепленные законом подходы к бюджетным доходам и расходам в целом не противоречат устоям федеративных государств.

Однако это, что говорится, в целом. В бюджетном законодательстве Российской Федерации есть ряд моментов, которые очень уж соответствуют, точнее даже, абсолютно соответствуют государству унитарному. И вот о чем речь.

Регулирование расходов и доходов федерального, регионального и местных бюджетов учитывает терминологию и виды расходов и доходов бюджетов бюджетной системы, очерченные так называемой «бюджетной классификацией Российской Федерации». Она представляет собой законодательно закрепленную группировку доходов бюджетов, расходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов, операций сектора государственного управления (гл. 4, ст. 18-23.1 БК РФ). И содержание бюджетной классификации Российской Федерации, опять

---

*же.* Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства: Монография. М.: ИНФРА-М, 2018. С. 58-100.

же, всецело урегулировано на общегосударственном – федеральном – уровне как обязательное для всех бюджетов. Требования бюджетной классификации едины для бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов РФ, бюджетов муниципальных образований. Это означает, что бюджетная классификация должна применяться в бюджетном процессе, в ведении бюджетного и бухгалтерского учета уполномоченными учреждениями применительно к бюджету любого уровня. Единая бюджетная классификация вторит принципу единства бюджетной системы Российской Федерации (ст. 29 БК РФ). От содержания бюджетной классификации нельзя отступать ни на федеральном, ни на территориальных уровнях при планировании расходов и иных показателей бюджета. Такое свойство бюджетной практики должно быть присуще исключительно государствам унитарным, однако нужно учесть следующее.

Говоря о бюджетных расходах, надо заметить, что установление бюджетной классификацией Российской Федерации их терминологии играет более глубокую прикладную роль, нежели может показаться на первый взгляд. Группировка расходов бюджетов учитывает коды главного распорядителя бюджетных средств, раздела, целевой статьи и вида расходов, классификации операций сектора государственного управления (ст. 21 БК РФ); в данном случае имеются в виду, по сути, цели и направления использования бюджетных денег. Проще говоря, закон принимает во внимание сферы вливания бюджетных ресурсов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и формулирует соответствующие требования безотносительно к территориальной привязке расходов и бюджетов: социальная сфера, экономическая сфера, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, образование, наука, здравоохранение, лесное хозяйство, культура, экология, миграционная политика, сферы деятельности органов власти разной компетенции и т.д. Эти сферы использования публичных финансовых ресурсов сопоставимы со сферами реализации конституционно гарантированных прав и свобод граждан, что связывает расходы бюджета, сам бюджет в целом и конституционную экономику. По сути, расходы бюджета, согласно бюджетной классификации Российской Федерации, охватывают финансовые затраты самого государства и территориальных образований на реализацию функций государства, функций и задач местного самоуправления, хотя закон в буквальном виде это

не закрепляет. И такой подход вполне оправдан. Сферы вливания бюджетных средств – функции государства, задачи местного самоуправления – позволяют оптимально организовать использование бюджета любого уровня, поскольку указанные функции и задачи априори значимы для населения, проживающего на территории государства как такового, вне зависимости от географического расположения той или иной территории внутри государства (в том числе «принадлежности» территории субъекту федерации). Соответственно, данные бюджетной классификации объективно, исходя из целесообразности, являются ключевыми для планирования расходов как общегосударственном, так и территориальном уровнях. И это ни в коем случае не служит примером нарушения устоев федерализма, но позволяет в бюджетных расходах охватить все необходимые сферы, нуждающиеся в государственной финансовой поддержке и запланировать выполнение финансовых обязательств перед населением.

Вместе с этим, надо констатировать, что смысл бюджетной классификации Российской Федерации предполагает и некое распределение публичных затрат между территориями разного уровня. Бюджетная классификация предполагает самостоятельность расходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Это прослеживается в таких ее положениях, как, к примеру, указание на затраты на погашение не только государственного, но и муниципального долга (в этом кроются возможности муниципалитетов эти долги для себя создавать), затраты на функционирование органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. И это нужно для слаженного функционирования государства, отвечает федеративным устоям государства сложносоставного. Ведь государство, по сути, «делит» свои функции и задачи между территориями, входящими в его состав, как следствие наделяет их необходимыми материальными, финансовыми ресурсами. Данной точки зрения придерживались ученые еще 19 в. – начала 20 в.: например, применительно к местному самоуправлению: Н.М. Коркунов (местное самоуправление «призывается на службу» государству)<sup>9</sup>; А.И. Елистратов

---

<sup>9</sup> См.: *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. СПб.: типогр. М.М. Стасюлевича, 1913. С. 489.

(самоуправление – «форма государственного управления»)<sup>10</sup> и др. В современных условиях провозглашения самостоятельности субъектов в составе федерации и самостоятельности местного самоуправления задачи и функции территориальных образований носят также публично значимый характер, их нельзя абсолютно отрывать от функций государства. «Чтобы государство могло наиболее полно и эффективно осуществлять суверенную власть на своей территории, его территория должна быть надлежащим образом организована»<sup>11</sup> (имеется ввиду такой аспект, как «организация» «частей» государства», требующая формирования и распределение публичных денежных средств на выполнение финансовых обязательств перед населением). Следовательно, даже при определенном (значительном, либо незначительном) уровне самостоятельности субъектов федерации и муниципальных образований над ними осуществлять централизованный контроль и всячески напутствовать в функционировании, дабы публичные задачи и функции, обще говоря задачи и функции государства, перед населением выполнялись на всех территориальных уровнях. В таком случае централизм неизбежен, даже в условиях федерации. Другое дело, насколько этот централизм оправдан в урезании степени территориальной самостоятельности и какие конкретно меры центральная власть предпринимает, объективно ли эти меры необходимы и создают ли региональной экономике, или наоборот; и хватает ли в итоге доходов регионам для развития или не хватает.

Важно учитывать, что одни функции государства реализуются на общегосударственном уровне (применительно к России – на федеральном уровне), другие допустимы для реализации на территориальных уровнях – на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Разграничение публичных функций для непосредственной реализации на уровне территориальных образований обусловлено разграничением предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов РФ, а также установлением задач местного самоуправления. Соответствующие положения закреплены в статьях 71-73 Конституции РФ и иных

<sup>10</sup> См.: *Елистратов А.И.* Основные начала административного права. Изд. 2. М.: изд-е г. А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. С. 27.

<sup>11</sup> *Мионов О.О.* Субъекты советского государственного права. Саратов: изд-во Саратов. ун-та, 1975. С. 31.

федеральных законодательных актах. И это отвечает устоям федеративного государства.

Конституционные требования относительно разграничения предметов ведения и полномочий государства и территориальных образований проецируются на положения бюджетного законодательства – создают основу для разграничения расходов, производимых из бюджетов разных уровней. С позиций бюджетного законодательства речь идет о группировке расходов по уровням бюджетной системы РФ. В законодательстве по критерию финансирования расходов из бюджетов разных уровней различаются расходы, осуществляемые за счет средств: бюджета Российской Федерации (например, затраты на оборону, функционирование органов государственной власти Российской Федерации, судебной системы РФ; международную деятельность и др.); бюджетов субъектов РФ (функционирование органов власти субъектов РФ, социальная помощь населению и т.д.); бюджетов муниципальных образований (содержание органов местного самоуправления, благоустройство муниципальных территорий и т.д.). Разграничение расходов связано с реализацией принципа бюджетной системы – разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами, идейно связанным с принципом самостоятельности бюджетов.

Однако надо учитывать, что не только хорошо сложившееся понимание того, какие расходы из бюджета какого территориального уровня надо производить. Не только отлаженное с позиций ясности вопроса законодательство. Залог выполнения полномочий регионами, т.е. финансирование возложенных на них полномочий из территориальных бюджетов – это наличие достаточного объема денежных средств. А федеральные законы, возлагающие на субъектов РФ полномочия, т.е. предписывающие осуществить бюджетные расходы принимаются, без надлежащей оценки возможностей регионов эти расходы профинансировать имеет место лишь ситуация, что груз ответственности перед населением ложится на региональные власти и авторитета ей это не прибавляет, не прибавляет доверия народа. «Бюджеты субъектов Российской Федерации, и особенно местные, перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством»<sup>12</sup>. Это нарушает важнейший принцип бюд-

---

<sup>12</sup> *Рябухин С.* Федеральный центр перетягивает финансовое одеяло на себя // *Финансовый контроль.* 2001. № 2. С. 39.

жетного федерализма – территориальную справедливость. Остается ждать межбюджетных трансфертов из федерального центра, позабыв о своей финансовой самостоятельности в условиях провозглашенного федерализма. И такие обстоятельства становятся еще более острыми в условиях перетягивания доходных полномочий в пользу статуса Федерации.

При этом. Общие подходы к составу расходов бюджетов всех уровней строго намечает БК РФ и от этих подходов отступать на территориальных уровнях ни в коем случае нельзя. С учетом установленных федеральным законом требований субъектами РФ и муниципальными образованиями принимаются и выполняются нормативные акты, регулирующие режим осуществления расходов территориальных бюджетов. И многие регионы в действительности преуспевают в инициативном регулировании и планировании финансирования из регионального бюджета разного рода социальных расходов. Например, дополнения в суммах материнского капитала, базовый размер которого установлен на федеральном уровне – Смоленская область, Башкирия<sup>13</sup>. В Санкт-Петербурге с января 2019 г. практикуется доплата из бюджета семьям, которым не хватило мест в детских садах<sup>14</sup>. В регионах принимаются программы социально-экономического развития, реализуемые за счет средств территориальных бюджетов<sup>15</sup>. Есть примеры регионов, где успешны программы жилищного ипотечного кредитования – строительство жилья по беспроцентным кредитам с использованием региональных бюджетных ресурсов (на Сахалине<sup>16</sup>). Во многих субъектах РФ объекты социальной инфраструктуры (школы, детские сады) построены за счет собственных средств регионов, но на их содержание нужны большие средства и их не хватает, но недостача не компенсируется

---

<sup>13</sup> См.: *Ишбердина Г.* Премия для первенца. В Башкирии расширили перечень получателей социальной выплаты // Российская газета (далее – РГ). 2018. 10 апр. № 75. С. 10; *Раичев Д.* Добавка ко второму. Региональный материнский капитал на Смоленщине составит 124500 рублей // РГ. 2011. 13 янв. № 4. С. 13.

<sup>14</sup> См.: *Голубкова М.* Если у вас нету няни. Родителям доплатят за отсутствие детсада // РГ. 21 мая. № 107. С. 8.

<sup>15</sup> См.: *Потапова Ю.* Надо жить... И работать. // РГ. 2018. 16 апр. № 80. С. 8.

<sup>16</sup> *Гарднер Ю.* Дом без предоплаты. На Курильских островах строят жилье по нулевой ипотеке // РГ. 2018. 21 мая. № 107. С. 8.

из федерального бюджета вообще либо компенсируется в недостаточном объеме<sup>17</sup>. В регионах в условиях нехватки бюджетных ресурсов все более расширяется практика вложения денежных средств в социально значимые объекты частными компаниями<sup>18</sup> и самими гражданами – пользователями государственных и муниципальных услуг<sup>19</sup>, в экономически интересные объекты даже вкладываются иностранные инвесторы<sup>20</sup>. О социальных расходах в регионах последнее время достаточно много говорится в СМИ<sup>21</sup>, в том числе и в аспекте нехватки денег<sup>22</sup>. При этом, немаловажный факт (!): региональные инициативы в части бюджетных расходов получают одобрение и всяческое развитие в федеральной прессе – словно показательный пример инициативного вложения регионами денежных средств в расходы, базово обещанные федеральным центром и отвечающие задачам и функциям государства в целом. Президент РФ обращает внимание на качество финансирования расходов на содержание культурных объектов в регионах<sup>23</sup>. Нередки встречи Президента РФ с главами субъектов РФ с целью обсуждения вопросов финансирования<sup>24</sup>, что даже

---

<sup>17</sup> См.: *Латухина Р.* Окна роста. Владимир Путин выслушал доклад о социально-экономической ситуации в Ингушетии // РГ. 2018. 24 апр. № 87. С. 2.

<sup>18</sup> См.: *Зотов М.* Доказательство надежности. «Норильский никель»: социальное партнерство в интересах региона // РГ. 2018. 13 апр. № 79. С. 15.

<sup>19</sup> См.: *Зотикова В.* Расходы – пополам. Нехватку денег на содержание школ компенсируют родители // РГ. 2018. 21 мая. № 107. С. 8.

<sup>20</sup> См.: *Мельникова О.* Немецкая дальновидность. Инвесторы из Германии оценили деловой климат Липецкой области // РГ. 2018. 3 мая. № 93. С. 4.

<sup>21</sup> См.: *Березина Е.* Пойдем по пути пособий. Жителям Дальнего Востока обещают новые льготы // РГ. 2018. 22 мая. № 108. С. 2.

<sup>22</sup> См.: *Арсеньев П.* Сверху виднее. Бюджет Орла переходит на «ручное управление» // РГ. 2018. 8 мая. № 97. Прилож. «Экономика центрального округа». С. 19; *Зотикова В.* Указ. соч. С. 8; *Ткачева Т., Скрипка А., Труханова Э.* Среда заела. Как буксует программа благоустройства территорий // РГ. 2018. 5 июня. Прилож. «Экономика центрального округа». С. 13-14.

<sup>23</sup> См.: *Латухина К.* Центры притяжения. Владимир Путин призвал не закрывать дома культуры в регионах // РГ. 2018. 3 апр. № 69.

<sup>24</sup> *Латухина Р.* Окна роста. Владимир Путин выслушал доклад о социально-экономической ситуации в Ингушетии // РГ. 2018. 24 апр. № 87. С. 2.

приносит свои позитивные результаты, но зачастую усиливает зависимость регионов от федерального центра.

Федеральные власти контролируют исполнение законов, принятых субъектами РФ и подлежащих финансированию из региональных бюджетов, и не безрезультативно для граждан. Пример тому – своего рода, нормоконтроль со стороны Конституционного Суда РФ над региональным законодательством. Так, в 2018 г. имел место такой судебный процесс. Многодетная мать из Ставропольского края в связи с отказом ей в выплате материнского капитала как меры социальной поддержки, гарантированной одновременно федеральным и региональным законами, обратилась в Конституционный Суд РФ с заявлением об оспаривании конституционности положений Закона Ставропольского края от 2 декабря 2015 г. № 127-кз «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края», которыми с 2016 г. признавались утратившими силу положения Закона Ставропольского края «О мерах социальной поддержки многодетных семей», на основании которого маткапитал региональные власти должны были ей выплатить. Как выяснилось в ходе судебного процесса в Конституционном Суде РФ, региональные власти, приняв закон, не планировали исполнение взятых на себя обязательств, поскольку «закон приняли с подачи федеральных органов власти». Фактические обстоятельства дела, как и содержание вынесенного Судом постановления, получили огласку в прессе<sup>25</sup>. Конституционный Суд РФ принятым Постановлением от 27 марта 2018 г. № 13-П<sup>26</sup> запретил региональным властям отменять законы, связанные материальной помощью гражданам, без предоставления компенсации. Суд подчеркнул, что любой законопроект, как федеральный, так и региональный, должны «иметь финансово-экономическое обоснование и содержать прогноз социально-экономических и иных последствий его принятия. ...при надлежащем подходе к организации законодательного процесса при принятии соответствующих законов заин-

---

<sup>25</sup> См.: Голубкова М. Каждому – по потребностям. КС РФ обязал власти Ставрополя компенсировать отмену материнского капитала // РГ. 2018. 28 марта. № 64. С. 4; Она же. Давши слово – держись. КС РФ обязал региональные власти исполнять обещания, данные гражданам // РГ. 2018. 4 апр. № 70. С. 14.

<sup>26</sup> РГ. 2018. 4 апр. № 70. С. 14.

тересованные граждане вправе были рассчитывать на реальную возможность получения материнского (семейного) капитала...» (п. 6 Постановления от 27 марта 2018 г. № 13-П).

Приведенный пример конституционного спора по поводу финансово значимых территориальных законов – не только свидетельство о фактах неисполнения органами власти субъектов РФ взятых на себя расходов в силу нехватки бюджетных средств в отсутствие достаточной федеральной финансовой поддержки и принятия в связи с этим неконституционных нормативных актов. Но также и свидетельство некой политико-правовой и финансово-обеспечительной неувязки между федеральным и региональным законодательством в части мер социальной поддержки населения. Первично подлежит применению Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» и в дополнение к федеральным гарантиям в Ставропольском крае был принят региональный закон о дополнительных гарантиях поддержки многодетных семей, который так просто без установления компенсаторного механизма отменить нельзя в силу уже возникших финансовых обязанностей перед населением.

Во многом аналогичны подходы к государственным и территориальным бюджетным расходам и в зарубежных государствах. Государство наделяет свои публично-правовые образования предметами ведения, полномочиями, что в широком смысле связано с обязательной реализацией государственных функций на территориальных уровнях, требующих обязательного (!) финансирования средствами территориальных бюджетов. Например, Конституция ФРГ (ст. 104 а(1)) предусматривает, что Федерация и земли раздельно несут расходы на решение своих задач. Это еще раз подтверждает, что бюджетное устройство государства «работает» на наделение территорий государства денежными средствами, необходимыми для реализации их финансовых обязательств и федеративные подходы предполагают некую территориальную самостоятельность в реализации финансовых обязательств, но только в тех пределах, которой территории этой самостоятельностью наделены в результате волеизъявления федерального центра.

В таком случае интерес представляет вопрос критериев, которые в федеративном государстве должны быть учтены в целях разграничения расходов между бюджетами разных territori-

альных уровней, т.е. разграничения самостоятельно финансируемых расходов. И насколько эти критерии учитывают субъективную нуждаемость территориальных образований в бюджетных ресурсах и их самостоятельном использовании на территориальные мероприятия, либо же территориальные образования должны находиться в ожидании финансовой поддержки из центра для осуществления своих расходов.

В Российской Федерации разграничение расходов между бюджетами учитывает распределение имущества (казны), а также «подчиненных», управляемых предприятий, учреждений между Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями. Данный момент перекликается с рассмотренным выше моментом разграничения объектов казны, собственности на основании гражданского законодательства. Средства бюджета расходуются на содержание объектов, находящихся в собственности (ведении) конкретного территориального образования (критерий подведомственности). Регионам в свое время, в постсоветский передел, многие объекты были переданы из ведения федеральных органов власти и получателей средств федерального бюджета в собственность субъектов РФ. Остается лишь на общегосударственном уровне изначально корректно и экономически оптимально решить вопрос об возмещении затрат на содержание объектов социально-культурной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, в противном случае регионы долго будут стоять с протянутой рукой в ожидании финансовой поддержки из центра.

Тем не менее, с теоретико-правовых позиций констатируем, что такая практика распределения бюджетных средств – с учетом подведомственности объектов собственности – применяется, в основном, в федеративных государствах; свидетельствует о заботе государства о нуждах территориальных образований, которым дозволило иметь в собственности предприятия, учреждения, соответственно, расходовать бюджетные средства на их содержание. Модель бюджетного устройства же унитарных государств предполагает управление расходами в порядке общегосударственного бюджетного процесса, поскольку предприятия, учреждения подчинены государству в целом, воля территориальных образований на их финансирование, управление ими, сведена до минимума.

Другой критерий, положенный в основу разграничения расходов между бюджетами разных уровней – критерий интереса.

Обязанность финансирования расходов возлагается на территориальное образование, для которого финансируемый объект, мероприятие представляет непосредственный интерес, составляет значимый вопрос. Например, в Российской Федерации судебная деятельность финансируется средствами федерального бюджета, поскольку обеспечение судопроизводства – вопрос государственной значимости (хотя законом предусмотрены особенности финансирования функционирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ и мировых судей – из бюджетов субъектов РФ). Существует множество иных мероприятий, составляющих государственный интерес, значит, подразумевающих предоставление бюджетных средств из федерального бюджета: национальная оборона, международная деятельность и т.д., исходя из предметов ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ). Потребности местного значения охватывают повседневные нужды управления муниципальными территориями, поэтому их удовлетворение целесообразно осуществлять в рамках управленческих и материально-финансовых возможностей органов местного самоуправления, т.е. средствами местных бюджетов. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (гл. 3) закрепил вопросы местного значения: жилищно-коммунальное обслуживание муниципальных территорий (электро-, газо-, водоснабжение, освещение улиц, озеленение территории, опеку и попечительство и др.). Вопросы местного значения, а значит, состав расходов местных бюджетов, установлены федеральным (!) законом, т.е. урегулированы централизованно. И когда денег на «территориально интересные» мероприятия не хватает, можно надеяться на финансовую поддержку из вышестоящего бюджета. Но ведь практика такова, что большая часть доходов оседает в федеральном бюджете, о чем речь идет еще в дальнейшем, тогда и «качественность» инструментария территориальных расходов оказывается зависящей от централизованных решений – выделять бюджетные ресурсы территориальному бюджету или не выделять, помогать ли в расходах или не помогать. А ведь и субъектам РФ, и муниципальным образованиям надлежит выполнять финансовые обязательства перед населением, в таком случае зависимость территориальных образований от поддержки извне зачастую имеет пагубное действие.

Многие мероприятия вообще целесообразно проводить именно на территориальных уровнях, поскольку они касаются конкретных субъектов РФ – с учетом специфики их климата, географии, национально-культурного развития, межнациональных отношений и разнообразия религий. И все это в пределах России. Яркий пример – обсуждаемые в СМИ мероприятия по гармонизации межэтнических, межнациональных отношений в республиках с многонациональным составом населения, многообразием религий (Башкортостан)<sup>27</sup>. И соответствующие мероприятия надо проводить в соблюдение конституционно установленных основ государственного строя и гарантий (многонациональность Российской Федерации, многообразие религий и т.д.). Все это требует достаточных бюджетных ресурсов на территориальных уровнях, которых не хватает в силу объективных экономических причин. Поэтому регионы, повторим, зачастую оказываются в сильной зависимости от федерального центра и финансовых вливаний из федерального бюджета.

А ведь федеральное законодательство России вдобавок ко всему предусматривает еще и так называемые «делегированные» расходы, полномочия – финансовые обязательства, передаваемые от одного уровня власти на другой, что должно сочетаться и с передачей бюджетных средств, коррелироваться с уже возложенными полномочиями и расходными обязательствами, коррелироваться с подходами Конституции РФ к предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения федерации и субъектов. На практике возникают проблемы недофинансирования делегированных полномочий, это приводит к неисполнению расходных обязательств на территориальных уровнях. Заинтересованные получатели бюджетных средств взыскивают деньги из бюджета в судебном порядке<sup>28</sup>. В связи с этим специалистами оценивается положительно опыт реализации принципа разграничения расходов между бюджетами в практике ФРГ, где решения финансируются принимающими их ор-

---

<sup>27</sup> См. Национальный акцент: Прилож. к еженедельнику «Аргументы и факты». 2011. 17 февр. № 3. С. 2, 19.

<sup>28</sup> См., например: Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 апр. 2013 г. по делу № А66-11098/2011; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20.02.2018 N Ф01-6157/2017 по делу N А29-1577/2017.

ганами<sup>29</sup>. Это означает, что в случае установления необходимости произвести тот или иной расход на основании требований федерального закона, соответствующий расход будет возложен именно на бюджет федерации. Такой подход снижает вероятность необоснованного переложения расходов с одного бюджета на другой, неподкрепленного финансовыми ресурсами, переложения затрат с общегосударственного бюджета на бюджеты территориальные.

Существует проблема, что федеральный центр, надеясь на практику делегирования полномочий и потом уже финансирования возникающих территориальных расходов, не всегда учитывает территориальные потребности в проведении тех или иных мероприятий, как следствие – в финансировании «нужных» населению, проживающих в субъектах РФ и муниципальных образованиях расходах. И это получает огласку в прессе – подается под видом устремлений регионов инициативно запланировать те или иные мероприятия, установить новые льготы для населения, и даже с превышением региональных полномочий в сфере, к примеру, налогообложения. И примеров таких ситуаций немало. Приведем пример все-таки позитивной ситуации, которую инициировал региона и сам же изыскал деньги на «свои» расходы, не надеясь на федерацию, более того, создавая более «удобные» для населения области льготы, нежели диктует федеральное законодательство. В 2010 году подобная ситуация сложилась в Смоленской области. В этой области (как, впрочем, и в других) проживают пенсионеры с большим трудовым стажем (например, более 70 лет), но они не имеют права на звание «Ветеран труда» и соответствующую социальную защиту, в том числе в материальном плане, поскольку не соответствуют критериям, установленным федеральным законом. Федеральный закон установил значительно более высокий барьер для получения этого звания – наличие правительственных или ведомственных наград. Областные власти решили эту проблемы тем, что разработан Закон «О ветеранах труда Смоленской области», на основании которого введено в обиход звание «Ветеран труда Смоленской области» и планируются ежемесячные денежные выплаты<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> См.: Гутник В. Бюджетный федерализм: немецкий порядок // Экономика России. XXI в. 2001. № 1. С. 78; Зубенко В.А. Бюджетное устройство и бюджетный процесс в ФРГ // Бюджетный федерализм: опыт развитых стран: сб. обзоров. М.: ИНИОН РАН, 1996. С. 68.

Соответственно, все расходы по выплатам ветеранам таких категорий областной бюджет берет на себя.

Несмотря на, казалось бы, отлаженные подходы российско-го федерального законодательства к системе расходов бюджетов, практика судов свидетельствует о нередком возникновении споров по поводу того, из какого бюджета должны быть профинансированы затраты<sup>31</sup>. Невыполнение социальных обязательств влечет судебные тяжбы по взысканию денег из бюджета гражданами, чьи права и интересы нарушены. Причем в разных регионах одни и те же проблемы с недофинансированием. Особо острые судебные процессы получают огласку в прессе. Например, Орловская область «прославилась» судебными тяжбами в связи с недолжным выполнением решений на предоставление гражданам жилья: «Практика показывает, что в основном мэрия судится с... детьми-сиротами.»<sup>32</sup>. И это, опять же свидетельствует, несогласованности федеральных и территориальных интересов и бюджетного финансирования, перебрасывании расходов с одного уровня на другой, несвоевременной передачи бюджетных ресурсов от Федерации субъектам РФ и муниципальным образованиям, нехваткой денег на территориальных уровнях для выполнения финансовых обязательств перед населением. В условиях активно развиваемой конституционной экономики подобные примеры из финансово-бюджетной практики выглядят в особенности нелепо и обидно для граждан. В то же время совершенствуемое российское законодательство стоит на пути заимствования практики зарубежных государств (например, ФРГ) по части управления государственными и территориальными расходами. Это прослеживается в законоположениях, предусматривающих обязательное предоставление денег нижестоящим бюджетам в случае принятия вышестоящими органами власти решений относительно увеличения расходов либо уменьшения доходов нижестоящих бюджетов. Естественно, такое законоположение «хорошее», однако, опять же, свидетельствует о глубокой зави-

---

<sup>30</sup> По материалам: *Раичев Д.* Учет по стажу. Смоленские ветераны труда будут получать региональные выплаты // РГ. 2010. 21 янв. № 11. С. 13.

<sup>31</sup> См., например: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 9 июля 2013 г. по делу № А05-12499/2012.

<sup>32</sup> *Передельский Д.* Дорогие тяжбы. Расходы бюджета на суды с детьми-сиротами выросли вдвое // РГ. 2018. 22 мая. № 108. С. 2.

симости территориальных бюджетов от бюджета федерального, территориальной власти от власти центральной.

Таким образом, расходы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований должны быть поставлены в зависимость от установленных на федеральном уровне подходов к бюджетной системе и подходов Конституции РФ к разграничению предметов ведения и полномочий федерации, провозглашения самостоятельности местного самоуправления. Направления и сферы использования территориальных бюджетных ресурсов в общем виде очерчены БК РФ на основе положений Конституции РФ и иных федеральных законов, касающихся разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов РФ, функций и задач местного самоуправления. Это означает финансовую самостоятельность субъектов РФ и муниципальных образований но в заданном федеральным центром объеме, от которого нельзя отступать, в противном случае может ставиться вопрос о конституционности регионального закона. Федеральный закон также универсально, для бюджетов всех уровней, устанавливает процессуальные основы финансирования расходов бюджета; принципы бюджетной системы Российской Федерации, применяемые к расходам бюджета любого уровня (адресность и целевой характер бюджетных средств; разграничение расходов между бюджетами; полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; сбалансированность бюджета; результативность и эффективность использования бюджетных средств; общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов; подведомственность расходов бюджетов и др.) (гл. 5 БК РФ). Следовательно, в регулировании расходов бюджета законодательством Российской Федерации черты унитаризма все-таки имеются, что выражается в засилье по отношению к ним требований общегосударственного законодательства.

Такое понимание сочетания федерализма и унитаризма прослеживается в расходах бюджетов в положениях действующего БК РФ. Проект БК РФ, размещенный в СПС КонсультантПлюс, в гл. 8 об общих положениях о расходах бюджетов не зиждется на подходе разграничения расходов между бюджетами разных уровней, но акцентирует внимание на правовом режиме расходов в связи с выполнением договорных обязательств, в связи с закупками для государственных (муниципальных) нужд, предостав-

лением субсидий юридическим лицам. Тогда как действующий БК РФ закрепляет специальные положения – гл. 11 о расходных обязательствах Российской Федерации, расходных обязательствах субъектов РФ и муниципальных образований. Тем самым проект БК, по сути, РФ уходит от решения вопроса федерализации расходов бюджета как института.

### 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОХОДОВ И ДОХОДНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ СУБЪЕКТОВ РФ

Аналогично централизованным требованиям к расходам бюджетов, для Российской Федерации характерно установление на общегосударственном уровне нормативных основ доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы. Бюджетная классификация РФ распространяется на виды доходов как федерального бюджета, так и территориальных бюджетов (ст. 20, гл. 7-9 БК РФ, ст. 13-15 Налогового кодекса РФ (НК РФ)). Это отвечает принципу единства бюджетной системы РФ, но сильно ограничивает компетенцию субъектов РФ и муниципальных образований. Они не всецело свободны в волеизъявлениях относительно формирования доходов своих бюджетов.

Российским законодательством для бюджетов разных уровней предусмотрены «свои» виды доходов – налоговых и неналоговых платежей, безвозмездных поступлений и уже централизованно установленный «передел» источников доходов между бюджетами по инициативе самих территориальных образований невозможен.

Из перечня налогов, отнесенных законом к федеральным, следует, что основной объем налоговых доходов сосредотачивается именно в федеральном бюджете. Этот пример преваляирования финансовых (налоговых, бюджетных) полномочий федерального центра выражает, своего рода, политику «перетягивания» доходных возможностей в адрес Российской Федерации. В журнале «Финансовый контроль» за 2001 год опубликована статья аудитора Счетной палаты РФ (федерального органа!) С. Рябухина, в том период возглавляющего в Счетной палате РФ направление по контролю взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней. Статья называется «Федераль-

ный центр перетягивает финансовое одеяло на себя»<sup>33</sup>. Основные идеи этой статьи – преимущество федерации при распределении бюджетных доходов, влекущее увеличение размера межбюджетных трансфертов в пользу регионов; «такое положение дел создает трудности в сбалансировании бюджетов разных уровней.». Еще применительно к федеральному бюджету 2002 года автор статьи констатировал: «Концепция межбюджетных отношений, заложенная в проекте бюджета на 2002 год, в целом не соответствует задачам правительственной программы по развитию бюджетного федерализма на период до 2005 года. ...В представленном проекте федерального бюджета намечается дальнейшее, повторяющееся из года в год перераспределение налоговых поступлений в пользу федерального центра. Причем тенденция эта приобретает хронический характер. ...Понятно, что в связи с выпадением средств из бюджетов других уровней усиливается их зависимость от центра, снижается экономический потенциал регионов. ... Очевидно, что практика перетягивания «финансового одеяла» в пользу центра вредна, она не вызывает интереса субъектов страны в росте собственного производства и расширении налогооблагаемой базы, развитии налогового потенциала». Обозначенный момент, аналогично примеру с практикой распределения расходных обязательств, нарушает важнейший принцип бюджетного федерализма – территориальную справедливость. Такое перетягивание финансов в пользу федерации, на наш взгляд, даже вообще может поставить вопрос о бессмысленности деления регионов на «доноров» и «реципиентов», что долгое время делалось в специальной литературе. С периода 2001 г., проанализированного автором цитируемой статьи, в плане перераспределения доходов между федеральным центром и регионами мало что изменилось (хотя надо констатировать, что все-таки сейчас у регионов наблюдается стремление развивать своей экономический потенциал, но это, скорее, общая в России тенденция выдать ответную реакцию на внешние экономические санкции, тенденция развивать собственное территориальное производство чтобы обеспечить население необходимыми товарами, продовольствием и стремление у частных хозяйствующих субъектов развивать частный бизнес, чтобы, опять же, себя и свои семьи обеспечить. Развитию частного бизнеса в ре-

---

<sup>33</sup> См.: *Рябухин С.* Федеральный центр перетягивает финансовое одеяло на себя // *Финансовый контроль.* 2001. № 2. С. 37-39.

гионах в современный период способствует субсидирование, и не без участия Федерации. Развитие частного производства – фактор повышения уровня экономического благосостояния регионов и практически единственная возможность поднять собственную налоговую доходную базу.)

А ведь федеральный бюджет и в этом году исполняется с профицитом – значит, хватает ему источников доходов, что в целом прекрасный показатель российской финансовой практики. Но и про регионы нельзя забывать. Такая профицитность бюджета федерального центра в сравнении с регионами получает критическую оценку в прессе; оценивается и рост межбюджетных трансфертов как показатель нуждаемости регионов в финансовых вливаниях от федерации, ранее уже собравшей значительный объем доходов<sup>34</sup>.

Политика максимального сосредоточения налогов в федеральном бюджете нет, нет, да и дает о себе знать, выливаясь в региональные экономические проблемы, в связи с чем активно обсуждается в СМИ. Со слов чиновников г. Орел, записанных в рамках опубликованного в «Российской газете» интервью, «... система распределения налогов привела к хронической нехватке собственных средств для реализации полномочий. Об этом свидетельствует ежегодный рост муниципального долга и расходов на его обслуживание. Еще 15 лет назад городу оставалось 30 процентов налогов, собранных на его территории. Механизм реформировали, и доля стала сокращаться. Так, в 2016 году Орлу оставили 11,5 процентов собранных в нем налогов, или 1,7 миллиарда рублей. В 2017 году показатель снизился до 10,4 процента. Город отдал в федеральный бюджет 4,8 миллиарда рублей налогов, в областной – 9,3 миллиарда. От НДФЛ в наш бюджет поступает только 5 процентов сборов. ...Поэтому приходится соблюдать режим жесткой экономии. Чтобы оперативно решать проблемы, в прошлом году горсовет 11 раз корректировал бюджет.»<sup>35</sup>. Положительным является то, что во многих субъектах РФ идет постепенный отказ от централизации доходов в бюджет регио-

---

<sup>34</sup> См.: *Зубков И.* Минфин взял профицит за правило. Доходы бюджета вырастут в этом году на 1,8 триллиона рублей, расходы – лишь на 62 миллиарда // РГ. 2018. 14 мая. № 101. С. 3.

<sup>35</sup> *Арсеньев П.* Сверху виднее. Бюджет Орла переходит на «ручное управление» // РГ. 2018. 8 мая. № 97. Прилож. «Экономика центрального округа». С. 19.

нальный, тем самым стремление – усилить доходную составляющую местных бюджетов, но то в субъектах! Например, так обстановку с муниципальным финансированием оценили в Новгородской области: «Чтобы муниципалитеты могли самостоятельно исполнять ...полномочия, администрация области пошла на перераспределение налоговых поступлений. Половину налогов от малого бизнеса отправляют на места, а в дальнейшем каждый год будут увеличивать долю на 10 процентов.»<sup>36</sup>.

Как показывает мировая практика, подход сосредоточения основного объема доходных источников в государственном бюджете как постулат конституционной экономики в основном применяется в модели бюджетного устройства унитарного государства. В большинстве федераций мира лишь 30-40 % государственных доходов направляется в федеральный бюджет, основная же часть остаётся субъектам федерации и муниципальным образованиям. Например, в Швейцарии доля регионов составляет – 90 %, в Германии – 70 %, в США, Китае и Канаде – 60–65 %, в Индии и Бразилии – 40–50 %. На наш взгляд, по сравнению с практикой России такие значительные процентные отчисления от государственных доходов в территориальные бюджеты свидетельствуют о максимальном учете региональных потребностей, внимании к локальным интересам населения.

В продолжение наших рассуждений важно отметить и следующее. Если перечень налоговых доходов носит закрытый характер и большинство видов налоговых платежей, повторим, в России поступает именно в федеральный бюджет, то, что касается неналоговых доходов, закон не закрепляет их перечень как исчерпывающий (ст. 41 БК РФ). С одной стороны, это можно охарактеризовать положительно, ведь тем самым закон потенциально допускает разные формы активности государства и территориальных образований, что особенно важно для субъектов РФ в условиях политики перетягивания доходных возможностей в пользу федерации. С другой стороны, как показывает анализ законодательной практики субъектов РФ, большинство предпринятых ими попыток установить обязательные платежи для пополнения территориального бюджета наталкивается на сильнейший нормоконтроль со стороны федерального центра – а именно Конституционного Суда РФ, оценивающего региональ-

---

<sup>36</sup> Белов С. Время вернуть величие // РГ. 2018. 4 мая. № 95. С. 2.

ные доходы с позиций законности, точнее, конституционности, по сути, сопоставляя с конституционной экономикой. Например, Конституционный Суд РФ признал противоречащим Конституции РФ установление законами Москвы, Ставропольского края, Воронежской области сбора на компенсацию затрат бюджета города по развитию инфраструктуры города и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в столицу и регионы на жительство по мотиву того, что сбор ограничивает права граждан, имеет признаки налогового платежа, но не предусмотрен федеральным законом в перечне допустимых региональных налогов<sup>37</sup>. Можно привести ряд аналогичных по смыслу и политическому звучанию примеров актов федерального суда<sup>38</sup>. Конституционный Суд РФ осуществляет нормоконтроль региональных законов на предмет соблюдения в них провозглашенных на федеральном уровне принципов налогообложения, допустимых ставок и льгот по региональным и местным налогам и т.д. Такой подход, опять же, свидетельствует о засилье в России присущей унитаризму централизации финансово-правового регулирования – установлению федеральных законоположений как общегосударственных, обязательных для соблюдения на всех уровнях территориальных образований. И последняя тенденция такова, что наблюдается усиление нормоконтроля Конституционного Суда РФ в связи с рассмотрением вопросов установления законной – конституционной – природы обязательных платежей, поступающих в региональные бюджеты. Действия Суда нацелены на обеспечение соблюдения правила: «Ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными настоящим Кодексом (*чит.* – НК РФ) признаками налогов или сборов, не предусмотренные настоящим Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено настоящим Кодексом.». В контексте пределов финансовой нормотворческой компетенции субъектов РФ имеется ввиду недопустимость установления региональными законами налогов и сборов, иных взносов и платежей, отвечаю-

---

<sup>37</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апр. 1996 г. № 9-П // РГ. 1996. 17 апр. № 73.

<sup>38</sup> См., например: Постановления Конституционного Суда РФ: от 17 июля 1998 г. № 22-П // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3800; от 29 окт. 2010 г. № 19-П // СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 6027.

щих установленным НК РФ признакам налогов или сборов, но не предусмотренных НК РФ. И нормоконтроль Конституционного Суда РФ, пожалуй, в большинстве случаев вполне обоснованный: ведь на федеральном уровне в России и так установлен, в буквальном смысле, «максимум» обязательных налоговых платежей, которые можно получить с организаций и населения, не ущемив их конституционные права и свободы. Такой подход федерального центра практически не оставляет регионам свободы в сфере налогообложения, поэтому их попытки ввести обязательные платежи в большинстве случаев незаконные, неконституционные. Хотя следует констатировать, что даже с учетом нормоконтроля над региональным законодательством, в части формирования территориальных бюджетов именно за счет неналоговых доходов у субъектов РФ самостоятельности несравненно больше, нежели в части установления и взимания ими же налоговых доходов, важно лишь не допускать ущемление конституционно гарантированных прав и свобод граждан и смочь найти «лазейки» то бишь законные основания для установления повинностей по неналоговым обязательным платежам. Звучит, надо полагать, наивно.

Установление на федеральном уровне разграничения доходов между бюджетами федеральным и территориальными, аналогично разграничению бюджетных расходов – идейная часть принципа бюджетной системы РФ – разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами, в свою очередь, основанного на принципах единства бюджетной системы РФ, самостоятельности бюджетов (ст. 29-31 БК РФ). Тем не менее, содержание этих принципов в совокупности не изменяет уже укоренившийся тенденции: подразумевает приоритет требований федерального законодательства, при лишь незначительной степени самостоятельности и регулятивных возможностях территориальных образований, т.е. подразумевает широко распространенный на все и вся в сфере финансов централизм, приоритет общегосударственного регулирования. Показательным в данном случае является пример из практики Верховного Суда РФ по поводу проверки Решения Х. краевого суда 2003 г., вынесенного по делу о рассмотрении положений Закона Х. края «О бюджетной системе Х. края на 2003 год». Как констатирует Верховный Суд РФ, штрафы, налагаемые в административном порядке, подлежат зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа, принявшего решение о наложении штрафа, и этот

порядок изменяться самим субъектом РФ не может (Определение Верховного Суда РФ от 19 сентября 2003 г. № 58-Г03-28).

Отмеченное о разграничении доходов между федеральным и территориальными бюджетами означает жесткое регулирование. Однако в отношении субъектов РФ и муниципальных образований есть все-таки положительный момент, но и он, забегаая вперед, заметим, не снимает именно централизованное регулирование. Вот что мы имеем ввиду. Отнесение законом бюджетных доходов к федеральным, региональным или местным не означает, что они направляются в соответствующий бюджет, будь то в федеральный, будь то в территориальный, в полном объеме поступивших денежных средств. Разграничение доходов между бюджетами сопряжено с установлением БК РФ (ст. 50, 51, 56-58, 61-63) нормативов отчислений от поступивших в бюджет платежей, т.е. направление части денежных средств в доходы бюджетов нижестоящего уровня из бюджета вышестоящего. Например, поступивший в федеральный бюджет объем НДСЛ в ...% направляется в пользу региональных бюджетов. Такой подход к перераспределению доходов между бюджетами получил название «бюджетное регулирование», «регулирующие» доходы; он применяется практически во всех государствах мира, различаются лишь объемы перераспределяемых – регулирующих – доходов между общегосударственным и территориальными бюджетами в зависимости от формы государственного устройства. Однако в условиях любой типологии государства считается, что бюджетное регулирование создает преимущества в государственном управлении публичными финансами позволяя перераспределить деньги между территориями<sup>39</sup>. Бюджетное регулирование с позиций сочетания федерализма и унитаризма в государстве в аспекте рассматриваемой нами темы означает, что государство позволило «своим» территориальным образованиям существовать, вести свои финансовые дела на основе бюджета, оперируя централизованно ограниченной компетенцией; при этом федеральный центр делится со своими территориями бюджетными ресурсами, руководствуясь, опять же, централизованно установленными критериями, нормативами и условиям предоставления денег. Хватает ли этих регулирующих доходов субъектам РФ и

---

<sup>39</sup> См.: Горбунова О.Н. Значение понятия «коррупция» в финансовом праве // Финансовое право. 2012. № 5. С. 2-7.

муниципальным образованиям, причем вторые, в свою очередь, ожидают денег от первых, тоже вопрос спорный.

Хотя, по мнению специалистов, уже в сложившейся ситуации с территориальными источниками доходов, нормативы отчислений – хороший выход. В мае 2018 г. на Петербургском международном экономическом форуме обсуждались вопросы оптимизации федеральной налоговой политики в отношении регионов. По материалам выступлений, «единственное уже принятое решение по налогам – снижение с 1 июля акцизов на топливо, призванное погасить рост цен на бензин. Это будет сопровождаться практически 100-процентной передачей федеральной доли поступлений от топливных акцизов в региональные дорожные фонды. Последнее должно компенсировать регионам выпадающие доходы – 140 миллиардов рублей, по оценке главы Комитета Госдумы по бюджету и налогам Андрея Макарова.»<sup>40</sup>.

С юридизацией регулирующих доходов действующим российским законодательством складывается неоднозначная, почти что анекдотичная ситуация. Долгое время в кругу специалистов и в содержании законоположений к регулирующим доходам бюджета традиционно и безоговорочно относились межбюджетные трансферты (о них мы ведем речь в следующем параграфе), а также нормативы отчислений от доходов<sup>41</sup>. И межбюджетные трансферты, и нормативы отчислений в действующей редакции БК РФ как доходы предусмотрены. Однако из БК РФ Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ<sup>42</sup> была исключена ст. 48, в буквальном виде закрепляющая доходы регулирующие. Вместе с этим, ни у кого не вызывает сомнений присутствие в российской финансовой практике этих самых регулирующих доходов; не вызывает сомнений и отнесение к регулирующим доходам этих самых межбюджетных трансфертов и нормативов отчислений от доходов. Ведь и межбюджетные трансферты и нормативы отчис-

---

<sup>40</sup> Березина Е., Зубков И. Нева: экономические берега. В Питере много спорили о налогах, пенсионном возрасте и медицинском страховании // РГ. 2018. 28 мая. № 113. С. 5.

<sup>41</sup> См.: Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М.: НОРМА, 2002. С. 339; Селюков А.Д. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. М.: Национальный ин-т бизнеса, 2003. С. 339, 374.

<sup>42</sup> СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.

лений от доходов фактически предоставляются, более того, без них регионам совсем никак не обойтись в силу централизованно установленного перетягивания «финансового одеяла» в сторону федерального бюджета. На наш взгляд, концептуальное удаление из БК РФ регулирующих доходов не соответствует фактическому состоянию бюджетного устройства России. Такие доходы опосредуют важнейший и актуальный во все времена метод бюджетного регулирования – перераспределения публичных финансов, доставляя субъектам РФ и муниципальным образованиям средства, так необходимые для выполнения их задач и функций в соответствии с базовыми требованиями Конституции РФ.

В противовес отсутствия указания в БК РФ на регулирующие доходы бюджета, он предусматривает доходы «собственные», по природе противопоставляемые доходам регулирующим. В качестве «собственных» традиционно рассматриваются доходы, закрепляемые за бюджетами конкретного уровня бюджетной системы на постоянной или долговременной основе. Отсюда, следуя логике, к числу собственных доходов вряд ли корректно относить межбюджетные трансферты – денежные ресурсы, «ходящие» между бюджетами в целях финансовой поддержки территорий. Складывается ситуация, что сущность собственных бюджетных доходов, вытекающая из буквального анализа действующего законодательства, отличается от их устоявшегося в кругу специалистов понимания. Из ст. 47 БК РФ можно сделать вывод о следующем подходе закона к ним: отнесении к собственным доходам бюджета помимо налоговых и неналоговых доходов, также и межбюджетных трансфертов субъектам РФ и муниципальным образованиям, за исключением субвенций. Квалификация законом межбюджетных трансфертов в качестве «собственных» доходов бюджетов – предмет многочисленных дискуссий уже на протяжении многих лет<sup>43</sup>. Более того, ранее действующая редакция ст. 47 БК РФ<sup>44</sup> ис-

---

<sup>43</sup> См.: *Параскевич Н.С.* Значение поступлений от налога на прибыль организации на уровне бюджетов местного самоуправления в Российской Федерации // *Финансовое право.* 2010. № 8. С. 7-10; *Селюков А.Д.* Понятие и механизм бюджетного регулирования в Российской Федерации // *Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства: сб. науч. докладов и сообщений.* Черновцы, 2003. Вып. 2. С. 77.

<sup>44</sup> В редакции п. 11 ст. 1 Федерального закона от 20 авг. 2004 г. № 120-ФЗ.

ключала абсолютно все формы межбюджетных трансфертов из числа собственных доходов, трактуя собственные доходы как доходы, законодательно «закрепленные на постоянной основе полностью или частично» за соответствующими бюджетами бюджетной системы РФ. Это понимание собственных доходов, повторим, соответствовало (и соответствует!) подходам научной теории и мнению специалистов-практиков. Применительно к межбюджетным трансфертам закрепить на постоянной основе их предоставление, во-первых, вряд ли возможно, т.к. финансово-экономическое положение и потребности территорий меняются, во-вторых, нецелесообразно – это привело бы к снижению их активности в поиске внутренних источников доходов, тем самым усилив зависимость одних бюджетов от других («иждивенческие настроения» в региональной бюджетной политике). По отношению к собственным доходам их получатели – территориальные образования – естественно должны быть наделены полномочиями по непосредственной мобилизации, т.е. данные доходы передаются субъекту, минуя вышестоящий бюджет. Получение же дохода в виде межбюджетных трансфертов напрямую зависит от решений территориальных образований в лице органов власти, из бюджета которых предоставляются средства. Такое понимание собственных доходов подтверждает различия между ними и трансфертами. Следовательно, межбюджетные трансферты по своей природе «похожи» на регулирующие доходы бюджета, точнее даже выглядит некорректным их отнесение законом к доходам собственным. В силу отмеченного, мы предлагаем исключить из ст. 47 БК РФ абз. 4, относящий доходы в форме межбюджетных трансфертов – дотаций, субсидий – к собственным доходам бюджетов и вернуть в БК РФ положение о регулирующих доходах.

Возникает мысль: не хочет ли законодатель таким неоправданно широким подходом к *собственным* (!) бюджетным доходам субъектов РФ и муниципальных образований ввести в заблуждение об их «большой бюджетной доходной собственности», т.е. об огромном перечне видов и форм территориальных доходов, которые территории получают самостоятельно, избегая зависимость от федерального центра? Ведь, как известно, чем выше уровень собственных доходов у бюджета, тем регион богаче, а, значит, меньше нуждается в финансовой поддержке со стороны федерации, меньше оказывается под давлением центральных властей. В государствах мира соотношение объема собственных и регули-

рующих доходов в доходной части территориальных бюджетов различное. Например, в Австрии, Португалии, Нидерландах, Ирландии и Англии местные бюджеты формируются менее чем на 25 % из собственных доходов; в Испании, Бельгии, Финляндии, Дании, Швейцарии, Швеции и Норвегии – 50 %; во Франции – 54 %; Ирландии – 60 %. И опять же цифры говорят в пользу практики зарубежных федераций. Чем выше процент собственных доходов, тем меньше бюджетных средств нужно предоставлять из вышестоящего бюджета в порядке бюджетного регулирования, меньшее политическое и экономическое давление оказывать на территориальные органы. Как правило, если территориальные образования не наделены существенными, достаточными для территории доходными полномочиями, они ожидают финансовой поддержки из вышестоящего бюджета, т.е. регулирующих доходов. В таком положении в большинстве случаев оказываются территориальные образования унитарных государств. Но и в случае, если в федерации в основу регулирования доходов положено стремление сосредоточить максимальный объем доходов именно в федеральном бюджете, после чего распределить бюджетные средства между нижестоящими бюджетами в форме межбюджетных трансфертов, что характерно для России, в таком государстве регулирующие доходы будут играть огромную роль для формирования территориальных доходов. Как видно, политика сосредоточения, по сути, централизации, доходных полномочий в правовом статусе именно России показывает сходство ее бюджетного устройства с устройством унитарных государств.

И другой характерный момент централизованного регулирования в Российской Федерации. Особую группу доходов бюджета Федерации составляют доходы от внешнеэкономической деятельности. Направление в бюджет таких доходов предусмотрено только для федерального бюджета (ст. 51 БК РФ). Полномочия субъектов РФ, муниципальных образований относительно участия в международных отношениях ограничены федеральным законодательством. Ограничение международных финансовых полномочий территориальных образований вплоть до полного их отсутствия присуще как федеративным, так и унитарным государствам, стремящимся сохранить суверенность государственной власти, укрепить экономическую безопасность, что вполне оправданно в современных условиях. Обозначенный момент в целом не колеблет устоев федеративного устройства, но явно показывает

жесткость централизованного регулирования финансов. При всех отмеченных недостатках и противоречиях устоям федерализма эффективность формирования доходов региональных бюджетов напрямую зависит от эффективности работы территориальных контрольных органов, в том числе инспекций ФНС России. В СМИ неоднократно высказывалось мнение, что «собираемость налогов во многом зависит от отношения налогоплательщиков к своей инспекции»<sup>45</sup>. Следовательно, углубляемые устои федерализма должны коснуться не только оптимизации законодательства бюджетного, но и нормативных основ функционирования контрольных органов – в плане оптимизации их деятельности на территориальных уровнях, работы с населением, усиления ответственности в выполнении возложенных полномочий. Это достигается, в числе прочих способов, совершенствованием навыков работы должностных лиц служащих территориальных налоговых органов (повышение качества работы «на местах») и, конечно же, развитием экономического потенциала самих регионов – чтобы было что оптимально контролировать и взимать. «Надо перенастроить налоговую систему на рост, а не на вытаскивание из экономики остатков последнего ради удовлетворения сиюминутных потребностей»<sup>46</sup>. Без оптимальной настройки налоговой системы и качественного функционирования контрольных финансовых органов вряд ли можно говорить о высококоразвитой конституционной экономике, строящейся при всей своей фундаментальности на отраслевых институтах.

Несоблюдение требований законодательства, выливающееся в некачественную работу финансовых органов «на местах» – также фактор, негативно влияющий на пополнение бюджета платежами. И реакция прессы на нарушения означает огласку для населения нарушений со стороны должностных лиц, что влияет на авторитетность управления в целом: есть примеры регионов и муниципальных образований, в которых штрафы за административные нарушения в нарушение требований федерального Бюджетного кодекса зачислялись не в территориальный бюджет, а на расчетные счета органов (РОВД и др.)<sup>47</sup>. Что уж говорить о качестве закона, если он не везде соблюдается!

<sup>45</sup> См.: *Осина О.* Налоговики в зеркале // РГ. 2007. 11 апр. № 75.

<sup>46</sup> *Титов Б.* Указ. соч. С. 7.

<sup>47</sup> См.: *Суворова Л.* На встречной полосе. В ГИБДД обнаружили нарушителей Бюджетного кодекса // РГ. 2007. 11 апр. № 75.

Важное условие хорошей наполняемости доходов региональных бюджетов – расширение доходного потенциала территорий от функционирования высокодоходных предприятий, расширение производства<sup>48</sup>, коммерческой деятельности от создания прибыльных объектов инфраструктуры (объектов культуры, туризма)<sup>49</sup>, развитие малого бизнеса<sup>50</sup>. При всех констатированных проблемах, наблюдается улучшение предпринимательского климата в отдельных регионах, в том числе в районах Крайнего Севера, Арктической зоне, Сибирском регионе<sup>51</sup>. В свою очередь, необходимо и в дальнейшем реформировать систему льгот для бизнеса в районах Крайнего Севера<sup>52</sup>, развивать экономику добывающих отраслей, приносящие регионам налоговые доходы

---

<sup>48</sup> См.: *Волгина О.* Подлить в бюджет. В Костроме возрождают алкогольную отрасль // РГ. 2018. 29 мая. № 114. Прилож. «Экономика центрального округа». С. 19; *Годунова Е., Курицын А.* Судостроители открывают оффшорные богатства Каспия // РГ. 2007. 28 июня. Прилож. «Экономика. Инвестиции». № 136. С. А19; *Труханова Э.* Свой долгунец. Регионы увеличивают посевы льна // РГ. 2018. 15 мая. № 102. Прилож. «Экономика центрального округа». С. 19; *Шулепова Е.* Шить не умеют? Сломать стереотип: российское – брать не будем // РГ. 2018. 24 апр. № 87. Прилож. «Экономика центрального округа». С. 18; *Она же.* До верхней ноты. Регионы возрождают производство музыкальных инструментов // РГ. 2018. 17 апр. № 81. Прилож. «Экономика центрального округа». С. 27.

<sup>49</sup> См.: *Борисова В.* Центр для резидента. В Калининграде продолжается сооружение крупного туристического объекта // РГ. 2007. 28 июня. № 136. Прилож. «Экономика. Инвестиции». С. А18; *Скудаева А., Труханова Э.* Ставят на поток. На Верхней Волге открылась навигация // РГ. 2018. 15 мая. № 102. Прилож. «Экономика центрального округа». С. 17; *Труханова Э.* Приглашают в трактир. В Ярославской области придумали новые маршруты // РГ. 2018. 3 мая. № 93. Прилож. «Экономика центрального округа». С. 20.

<sup>50</sup> См.: *Скрипка А.* Тема недели // РГ. 2018. 22 мая. № 108. Прилож. «Экономика центрального округа». С. 17.

<sup>51</sup> См.: *Бархатов И.* Реализовать весь свой потенциал. Сибирский регион сосредоточен на решении задач экономического роста // РГ. 2018. 13 апр. № 79. С. 15; *Чистякова А.* Арктика ждет. Работающим в северных регионах бизнесменам предлагают преференции // РГ. 2018. 16 апр. № 80. С. 8.

<sup>52</sup> См.: *Чистякова А.* Арктика ждет. Работающим в северных регионах бизнесменам предлагают преференции // РГ. 2018. 16 апр. № 80. С. 8.

в бюджет<sup>53</sup>. И все это получает огласку в СМИ, создавая, своего рода, рекламу преуспевающим регионам, имеющим хороший экономический потенциал и, как следствие, значительный уровень самостоятельности от федерального центра (в смысле отсутствия их ожиданий на поддержку доходами из федерального бюджета).

Таким образом, хорошее решение для наполнения региональных бюджетов доходами кроится в улучшении экономики региона как таковой, дающей ему приток доходов, а не непрерывной финансовой поддержке извне. Как отмечают специалисты, «в России никакие внешние вливания в виде дотаций и субсидий не изменяют ситуации в ряде регионов, а, скорее всего, только ухудшают ее, как кормление пациента через капельницу питательными растворами подавляет функции пищеварительной системы.»<sup>54</sup>. Но замкнутый круг практики формирования доходов федерального и территориальных бюджетов, основанный на перетягивании доходов в федеральный центр, дает о себе знать. И практика финансовой поддержки регионов со стороны федерального центра неизменно не теряет актуальность, как и актуальны регулирующие доходы в их классическом понимании.

Следует также учитывать разницу субъективных характеристик регионов (климат, расположение, хозяйственное развитие местности, население и др.), рознящую их экономический потенциал, объективно не дающую регионам вырваться из финансово сложных ситуаций и наполнять бюджеты адекватными доходами. Неравномерность развития и уровня доходов субъектов РФ – одна из наиболее часто обсуждаемых проблем в прессе<sup>55</sup>. По оценкам, активно высказываемым в СМИ, есть регионы, где «экономики не существует как таковой»; эти регионы устойчиво убыточны и погружены в долги и ожидания поддержки из федерального бюджета (например, республики Северного Кавказа, Тыва)<sup>56</sup>. О своих кре-

---

<sup>53</sup> См.: *Потапова Ю.* Указ. соч. С. 8.

<sup>54</sup> *Иноземцев В., Лобунов Ю.* Как российские регионы учатся обходиться без экономики // РБК. 2018. 26 янв. № 14. С. 5

<sup>55</sup> См., например: *Анохин К.* Регионы примеряют кластеры // РБК. 2018. 15 февр. № 028. С. 2; *Глуховская Ю.* Субъекты стали привлекательнее // РБК. 2018. 15 февр. № 028. С. 1, 8; *Иноземцев В., Лобунов Ю.* Как российские регионы учатся обходиться без экономики // РБК. 2018. 26 янв. № 14. С. 5.

<sup>56</sup> См.: *Иноземцев В.* Что делать Москве с неуправляемыми регионами // РБК. 2018. 13 февр. С. 5.

дитных проблемах регионы, заявляют публично; об этом же твердят и федеральные источники. Участились заметки разных авторов в газетах: «РБК. Ежедневная деловая газета», «Российская газета»<sup>57</sup>. Например, согласно свежим данным, опубликованным в газете «РБК», «соотношение долга Хакасии к его налоговым и неналоговым доходам за 2017 год составило 136,4 %. Больше только у Мордовии – 225,7 %. Третье место среди проблемных регионов занимает Костромская область (135 %).»<sup>58</sup>. И, говоря о предтечи проблемы, занимают регионы, в основном, в федеральном бюджете. Проблеме регионов дано, опять же, централизованное решение. «С 2018 года Минфин впервые в новейшей истории начал использовать казначейское сопровождение для регионов, чей общий объем долговых обязательств по предоставленным бюджетным кредитам с начала года составил свыше 80 % собственных доходов их бюджетов. «Фактически это означает внедрение внешнего управления региональным бюджетом и госдолгом», – отметило Национальное рейтинговое агентство.»<sup>59</sup>.

Зачастую регионы находят выход в том, что усиливают налоговое бремя на население по линии регионального налогообложения в пределах своей компетенции, продиктованной федеральным законодательством. Например, в Орловской области увеличены ставки на игровой бизнес, расширен перечень облагаемых объектов<sup>60</sup>. В регионах введен курортный сбор и процедуры его сбора и контроля; однако распространяются факты его неуплаты, хотя законы регионов предусматривают штрафы – для неплатильщиков и гостиниц, отелей, санаториев, которые не перечислили суммы сбора в бюджет<sup>61</sup>. Муниципальным

---

<sup>57</sup> См.: *Иноземцев В., Лобунов Ю.* Как российские регионы учатся обходиться без экономики. Указ. соч. С. 5; *Копалкина Е.* Хакаский отзыв. Один из самых закредитованных регионов России лишился рейтинга Fitch // РБК. 2018. 17 апр. № 68. С. 6; *Фейнберг А.* Реструктуризация по жесткому сценарию. Минфин обнародовал новые правила пересмотра долгов регионов // РБК. 2017. 14 дек. № 217.

<sup>58</sup> *Копалкина Е.* Указ. соч. С. 6.

<sup>59</sup> Там же. С. 6.

<sup>60</sup> См.: *Передельский Д.* Программа-максимум. В Орловской области подняли налоги для букмекеров // РГ. 2018. 15 мая. № 102. Прилож. «Экономика центрального округа». С. 19.

<sup>61</sup> См.: *Кияшко Р.* Отдохнул – заплати. На Ставрополье будут штрафовать за неуплату курортного сбора // РГ. 2018. 3 апр. № 69. С. 5.

образованиям приходится добирать бюджетные доходы за счет местных налогов. Но складывается ситуация, что, например, земельный налог с учетом нововведений по его расчету исходя из кадастровой стоимости, становится затруднительным, даже непосильным для граждан муниципалитетов<sup>62</sup>. Сбои в реализации платежных обязанностей населения приводят к сбоям в формировании доходов региональных и местных бюджетов, их дефицитности. Приходится опять занимать у вышестоящего бюджета, либо ожидать трансфертов, растет бюджетный долг. Образуется, своего рода, замкнутый круг: кругооборот денег между федеральным и территориальными бюджетами, причем в пользу первого («финансовое одеяло» федерации) либо если уж в пользу второго – то не в значительном объеме и исключительно по решению (разрешению!) центральных органов.

В добавление ко всему заметим, что тема доходов и доходного потенциала регионов России неразрывно связана с темой экономики страны в целом. Развитие Российской экономики – одна из наиболее часто обсуждаемых тем и политиками, и экономистами и юристами в СМИ и на профессиональных мероприятиях<sup>63</sup>. Предлагаются разные направления роста экономики, созидаательно влияющие на доходный потенциал бюджетов: реализовать крупные проекты и программы, связанные с модернизацией России и территорий, убрать избыточное регулирование<sup>64</sup>, в том числе применительно к региональным финансам; снизить зависимости от внешних факторов, например, цен на нефть; расширить инвестиции<sup>65</sup> и т.д. По мнению коллектива авторов статьи, во главе которого стоит председатель совета фонда ЦСР Алексей Кудрин, опубликованной в газете «РБК» в 2017 г., «при правильном выборе методов реформ российское государство может достичь характерного для развитых стран открытого доступа к общественным благам в горизонте 2024-2035 годов.»<sup>66</sup> (напомним,

---

<sup>62</sup> См.: *Рыбникова И.* Скидка на шесть соток. Какой земельный налог начислят в этом году дачникам в Подмосковье? // РГ. 2018. 3 апр. № 69. С. 5.

<sup>63</sup> См.: *Кудрин А., Шклярук М., Комин М.* Как можно реформировать Россию? // РБК. 2017. 15 сент. № 154. С. 13; *Миркин Я.* Команда нашего роста // РГ. 2017. 20 нояб. № 263. С. 5; *Титов Б.* Указ. соч. С. 7.

<sup>64</sup> См.: *Миркин Я.* Указ. соч. С. 5.

<sup>65</sup> См.: *Титов Б.* Указ. соч. С. 7.

под «общественными благами» принято понимать необходимые населению государственные и муниципальные услуги, объекты инфраструктуры, которыми граждане пользуются, на эту категорию автор уже обращал внимание в своих ранее опубликованных работах (2005, 2010 годы)). И в добавление мнение уже других авторов: в настоящий же момент «экономическая политика правительства сосредоточена на единственной задаче – защите интересов федерального бюджета, то есть себя»<sup>67</sup>. Концентрация денег в федеральном бюджете ведет к подавлению экономической активности, разрушению бюджетов регионов и поднятию уровня бедности<sup>68</sup>. Координация бюджетной, денежно-кредитной, инвестиционной направлений политики, как между собой, так и в межтерриториальном плане, также может иметь созидательное значение, но только если такая координация имеет под особой прочную экономическую почву, а не подчинена «осторожности и исполнению высочайших указов»<sup>69</sup>. Все обозначенные направления требуют взаимосвязанных, но в то же время самостоятельных усилий как России, так и регионов непосредственно, в силу чего значительный уровень финансовой самостоятельности вторым просто необходим, отвечая устоям развивающейся конституционной экономики. И приведенные суждения уместны как в отношении доходов бюджетов, так и в отношении иного бюджетного инструментария.

Итак, в контексте заявленной темы рассмотрев бюджетные доходы, мы приходим к следующим выводам. С одной стороны, для бюджетного законодательства, бюджетного устройства России характерны подходы к разграничению доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы, что дает возможность бюджетам деньгами пополняться. Такие подходы сопоставимы с конституционными подходами к разграничению предметов ведения и полномочий федеративного государства и территориальных образований в его составе. С другой стороны, виды доходов бюджетов всех уровней и их разграничение между бюджетами; централизованная систематизация доходов бюджетов бюджетной классификацией, единой для всех бюджетов;

---

<sup>66</sup> Кудрин А., Шклярук М., Комин М. Указ. соч. С. 13.

<sup>67</sup> См.: Титов Б. Указ. соч. С. 7.

<sup>68</sup> Там же. С. 7.

<sup>69</sup> См.: Миркин Я. Указ. соч. С. 5.

подходы к управлению формированием доходов установлены на общегосударственном – федеральном – уровне. Это существенно сужает пределы компетенции субъектов РФ и муниципальных образований, хотя способствует единообразию законодательного регулирования в государстве. В России реализуется практика «перетягивания» источников доходов, доходных полномочий в пользу «федерального центра»: зачисление в федеральный бюджет видов доходов, которые наиболее выгодны с материально-экономической точки зрения для пополнения бюджета. Поэтому субъекты РФ и муниципальные образования, их финансовая обеспеченность в значительной степени зависят от бюджетного регулирования, что присуще, в основном, государствам с унитарным устройством. Тем самым мы переходим к анализу законодательного регулирования и практики межбюджетных отношений в Российской Федерации.

#### 4. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Мы не раз обращались к тематике межбюджетных отношений. Не касаясь сущностных моментов этого вида отношений, для этого есть специальные исследования, рассмотрим их особенности в России, придерживаясь уже начатой линии обоснования сочетания российского федерализма и унитаризма.

Забота государства о благосостоянии населения подразумевает подкрепление функционирования территориальных образований материальными, финансовыми ресурсами, без этого невозможна реализация функций и задач государства. Вспоминается высказывание экономиста А. Маршала: «Деятельность целого складывается из действий составляющих его частей»<sup>70</sup>. От того, насколько слаженно, бесперебойно будут функционировать слагаемые государства – территориальные образования и от уровня благополучия населения зависит благосостояние государства в целом. В силу этого любое государство обязано обеспечить свои территории необходимым объемом денежных ресурсов. Для этого – воспользоваться механизмом наделения территории

---

<sup>70</sup> Маршал А. Принципы экономической науки: в 3-х т. М.: Прогресс, 1993. Т. 1. С. 81.

альных образований достаточно широким объемом финансовых, бюджетных полномочий в результате чего те смогут самостоятельно (либо при малом участии государства) и достаточно пополнить бюджеты доходами (специфично для федераций) либо, наоборот, не широким, но компенсируя недостаток бюджетных ресурсов на нижестоящих уровнях значительными финансовыми вливаниями из «центрального» бюджета в режиме межбюджетных отношений (в основном, специфично для унитарных государств). Но при любом раскладе формирование межбюджетных отношений, перераспределение между бюджетами денежных ресурсов в форме межбюджетных трансфертов присуще любому государству, вне зависимости от типа государственного устройства, различия лишь в объеме ходящих из бюджета в бюджет в режиме поддержки денежных средств. Ведь межбюджетные отношения не выступают «актом благотворительности» со стороны государства: получающая средства «территория не просит подаяния, она имеет право на участие в бюджетном выравнивании», обусловленное ее обязательствами перед гражданами – необходимостью реализации задач и функций государства<sup>71</sup>.

В унитарных государствах предоставление межбюджетных трансфертов территориальным образованиям во многих случаях воспринимается как должный результат государственного управления публичными финансами на территориальных уровнях – адекватный получению от государства «заданий», обязательных для выполнения на территориальных уровнях. В федерациях же в силу сложившегося разграничения компетенции и экономических условий, территориальные образования не всегда оказываются способными эффективно выполнить свои финансовые обязательства перед населением, профинансировать расходы, поэтому получение межбюджетных трансфертов облегчает ведение ими финансовой деятельности, выполнение функций и задач перед населением.

В Российской Федерации практика межбюджетных отношений связана с так называемыми «бюджетным регулированием» (рассмотрено выше), «бюджетным выравниванием». Второе заключается в направлении денег из федерального бюджета в ре-

---

<sup>71</sup> См.: Богачева О.В. Вопросы теории и практики бюджетного выравнивания // Региональная социально-экономическая асимметрия и механизмы ее выравнивания: матер. межвед. семинара. М.: ИНСАН, 1998. С. 110-111.

гиональные и местные бюджеты в целях сглаживания несоответствия их расходов и доходного потенциала территориальных бюджетов, необходимого для финансирования расходов, прежде всего, на предоставление гражданам государственных и муниципальных («бюджетных») услуг вне зависимости от территории их проживания. Бюджетное выравнивание имеет особое значение для России в силу тенденций сосредоточения максимального объема доходов в федеральном бюджете, устоявшихся подходов разграничения расходов между Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями, требующих и последующего дополнительного перераспределения денег между территориальными бюджетами. Это значит, что российская модель бюджетного устройства предполагает формирование на территориальных уровнях бюджетов, находящихся в сильной зависимости от финансовой поддержки из федерального бюджета, от политики, исходящей от федерального центра. Бюджетное регулирование, бюджетное выравнивание достигаются перераспределением между бюджетами бюджетных средств в форме межбюджетных трансфертов: дотаций, субсидий, субвенций.

Сложилась ситуация, что бюджетное регулирование, бюджетное выравнивание просто необходимы субъектам РФ и муниципальным образованиям в силу указанных моментов. Причем разрыв между уровнем финансовой обеспеченности, уровнем социально-экономического развития различных субъектов РФ, как следствие – между степенью материального благополучия населения, в современный период все более усиливается, чему способствуют различные факторы, получающие оценку в прессе, в том числе: внедрение информационных цифровых технологий в регионах, приводящее к потере гражданами рабочих мест<sup>72</sup>; деловой климат в регионе как условие для «высокой доходности» территориального бюджета; коррупция в отношениях с властью<sup>73</sup> и т.д. Регионы оказываются нуждающимися в финансовой поддержке из федерального бюджета по самым разным причинам: от особенностей их хозяйственного развития до исторически-культурных нюансов. Так, например, есть регионы (районы Крайнего Севера,

---

<sup>72</sup> См.: *Фейнберг А.* Каждого второго заменит робот. В РАНХиГС спрогнозировали уровень безработицы в результате автоматизации производства // РБК (газета). 2018. 30 марта. № 56. С. 10.

<sup>73</sup> См.: *Яковлев А., Иванов Д.* Насколько важен инвесторам административный ресурс // РБК. 2018. 5 апр. № 60. С. 7.

Забайкалья), где проживают малочисленные народы, их необходимо поддерживать со стороны государства, оказывая помощь, в том числе в сохранении родного языка в обеспечение действия Российской Конституции<sup>74</sup>. Нужно субсидировать авиаперевозки с Дальнего Востока дабы обеспечить конституционное право граждан на свободу передвижения<sup>75</sup>. Нужно оказывать поддержку регионам с сильным культурно-историческим наследием России, что также имеет конституционные основы (Владимирская область, Нижний Новгород<sup>76</sup> и др.). Есть регионы, особенности географических и климатических условий которых подразумевают расходы определенной направленности в силу конституционных прав граждан на благоприятную экологию (например, защита озера Байкал от загрязнения<sup>77</sup>). О потребностях «особых» территорий в федеральной бюджетной поддержке достаточно много публикаций в прессе, что усиливает актуальность вопроса (например, Сибирский регион, Забайкальский край)<sup>78</sup>. Как видно, вопросы финансов, экономики в целом становятся все прочнее на конституционные «рельсы». С одной стороны, реализация конституционных положений невозможна вне наличия бюджетных ресурсов. С другой стороны, сами отношения по формированию и использованию бюджета в качестве предтечи имеют конституционные положения, касающиеся статуса государства и территорий. Тем самым термин «конституционная экономика» как выражение симбиоза, сочетания экономики и конституции становится все более актуальным.

И вот какой еще важнейший фактор нуждаемости территориальных образований. В регионах стоимость предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг, базирующихся на конституционных гарантиях, различается в связи с разницей географических, климатических, экономических и иных объективных факторов. Исследованием влияния таких факторов на финансы, бюджетную систему в разные годы занимались и

---

<sup>74</sup> См.: *Зотов М.* Указ. соч. С. 15.

<sup>75</sup> См.: *Шадрина Т.* Полет продолжается. На субсидируемые билеты с Дальнего Востока выделять дополнительные полмиллиарда рублей // РГ. 2018. 10 апр. № 75. С. 3.

<sup>76</sup> См.: *Белов С.* Указ. соч. С. 2.

<sup>77</sup> См.: *Юрков А.* Ложка дегтя для Байкала // РГ. 2018. 11 апр. № 76. С. 14.

<sup>78</sup> См.: *Бархатов И.* Указ. соч. С. 15.

занимаются и экономисты<sup>79</sup>. В современном мире уже устоялось мнение, что дифференциация таких факторов нарушает равный доступ граждан, проживающих на различных территориях государства, к общественно значимым услугам. В связи с этим и необходимо перераспределение бюджетных средств, опосредующих вы-равнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований (дотации). Предоставление трансфертов в форме дотаций свидетельствует о сложной финансовой, социально-экономической обстановке в территориальных образованиях, недостаточности у них собственных доходов, и о стремлении государства свои территории поддержать в их финансовых обязанностях перед населением.

Центральными российскими СМИ широкомасштабная поддержка регионов оценивается положительно (при этом в большинстве случаев открыто не констатируется тенденция «перетягивания федерацией финансового одеяла на себя»):

- субсидии из федерального бюджета идут на пользу регионам (на сельское хозяйство)<sup>80</sup>;

- реализация важных социальных проектов совместными бюджетными усилиями Федерации и субъектов (капремонт<sup>81</sup>, переселение из ветхого жилья<sup>82</sup>);

- Согласно опубликованным официальным данным Росстата, инвестиции из федерального бюджета в пользу регионов в последние годы заметно растут<sup>83</sup>. Причем, например, в 2017 г. главным приоритетом стал Крым и соседние с ним регионы Юга. Представляется, подобная тенденция связана с необходимостью

---

<sup>79</sup> См., например: *Милль Дж.С.* Основы политической экономии и некоторые аспекты их приложения к социальной философии: в 3-х т. Т. 1 / пер. с англ. М.: Прогресс, 1980. С. 206-225.

<sup>80</sup> См.: *Передельский Д., Ткачева Т.* Заглянули в бидон. В Черноземье оценили эффективность господдержки молочного животноводства // РГ. 2018. 3 мая. № 93. Прилож. «Экономика центрального округа». С. 17.

<sup>81</sup> См.: *Воздвиженская А.* Да прибудет сила тока. Повышением энергоэффективности займутся региональные центры // РГ. 2018. 30 мая. № 115. С. 5.

<sup>82</sup> См.: *Бухарова О.* Великое переселение. Новая программа по переселению граждан из аварийного жилья будет запущена со следующего года // РГ. 2018. 15 мая. № 102. С. 6.

<sup>83</sup> См.: *Зубаревич Н.* Где выпал финансовый дождь. Что показывает территориальное распределение инвестиций // РГ. 2018. 13 марта.

финансово поддержать Крым в связи с его недавним присоединением и потребностями обновления инфраструктуры. И это, в свою очередь, требует сосредоточения значительных ресурсов именно в федеральном бюджете – для последующего распределения в пользу нуждающихся регионов, не могущих совсем либо на данный момент не могущих сосредоточить в территориальных бюджетах нужный объем доходов.

- Идем по пути практики расширения практики межбюджетных отношений. Общественностью положительно оценивается ситуация, что в 2018 и последующих годах принято решение выделить из резервного фонда правительства в составе федерального бюджета денежные средства, чтобы помочь регионам повысить МРОТ до уровня прожиточного минимума трудоспособного населения<sup>84</sup>. Такое решение имеет огромную значимость для сохранения финансовой устойчивости территориальных бюджетов, ведь большая (!) часть нагрузки по обеспечению минимального размер оплаты труда возложена на субъекты РФ и муниципальные образования.

- Подталкивать регионы осуществлять мероприятия и задачи, озвученные на федеральном уровне, используя инструментарий федеральной финансовой поддержки из средств, централизуемых (!) в федеральный бюджет, но изначально собираемых на территориях. Видится основная задача – «ближе работать с регионами, потому что именно в регионах мы сегодня формируем среду, сообщество, которое готово инициировать такие проекты, внедрять их и участвовать в их реализации»<sup>85</sup>.

В статье под названием «Бюджет в плюсе», опубликованной в майском номере «Российской газеты» за 2018 г. приведены следующие рассуждения: «...Выделялись деньги на поддержку регионов. Объем трансфертов субъектам Федерации составил 1,7 триллиона рублей. Они используются в том числе на выравнивание качества медицинской и социальной помощи, государственных и муниципальных услуг. Благодаря помощи из федерального центра регионы смогли ослабить долговую нагрузку.

---

<sup>84</sup> См.: *Старостина Ю.* К минимуму добавляют 20 миллиардов Регионы получают средства Резервного фонда правительства на повышение МРОТ // РБК. 2018. 28 февр. № 36. С. 8.

<sup>85</sup> *Латухина К.* В город приходит команда. Владимиру Путину рассказали о проектах для старых и малых // РГ. 2018. 7 мая. № 96. С. 2.

...В целях снижения долговой нагрузки был проведен целый ряд мероприятий: мы провели реструктуризацию задолженности по бюджетным кредитам и продлили срок возврата кредитов...». Не зря цитируемая статья имеет подстрочное название, помимо основного: «Бюджет в плюсе. На своем первом заседании кабинет министров обсуждал варианты пополнения госказны в 2018 году». Не обладая излишними квалификациями читатель видит, что обсуждение поддержки проблемных регионов сопряжено с рассмотрением вопроса пополнения (!) казны федерального центра. И это не случайно. Имеет место ситуация, что федеральный центр своего рода является рукой, сначала забирающей бюджетные ресурсы у регионов, потом их же дающей, но уже под видом поддержки. Ранее эта поддержка так и называлась – «финансовая помощь». Автор внимательно исследовал данный вопрос в рамках своей кандидатской диссертации (ВГУ, 2005)<sup>86</sup>. С тех пор кроме терминологии ничего не поменялось, политика отношения к регионам все та же. И это в условиях необходимости соблюдать конституционные требования о разграничении полномочий Федерации и субъектов, подразумевающие оптимальное перераспределение бюджетных ресурсов внутри бюджетной системы. И в условиях углубления конституционной экономики!

В сфере межбюджетных отношений в Российской Федерации также соблюдается подход к разграничению бюджетных полномочий между Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями, опять же, основанный на сосредоточении максимального объема полномочий именно у Российской Федерации. Это выражается в том, что на общегосударственном – федеральном – уровне всецело закладываются юридические основы межбюджетных отношений: виды межбюджетных отношений; формы, порядок, цели и условия предоставления межбюджетных трансфертов; виды целевых фондов для развития межбюджетных отношений; возможность учета особенностей положения территориальных образований для предоставления им трансфертов, возможно, в повышенном объеме – по решению федерального центра.

Особенности централизованного регулирования межбюджетных отношений выражаются и следующим. Межбюджетные

---

<sup>86</sup> См.: *Пешкова Х.В.* Правовой режим финансовой помощи: дисс. ... к.ю.н. Воронеж, 2005.

отношения всецело подчинены, помимо БК РФ, централизованно утвержденным «методикам», «правилам» (в основном акты Правительства РФ)<sup>87</sup>. Если речь идет о межбюджетных отношениях между субъектами РФ и муниципальными образованиями, то такие документы допустимо утверждать также законодательными органами субъектов РФ. Однако региональные нормативные акты должны абсолютно соответствовать политике Российской Федерации по отношению к территориальным бюджетам, в буквальном виде – основываться на требованиях БК РФ к межбюджетным отношениям, соответствовать очерченной федеральным законом компетенции субъектов РФ и муниципальных образований. Складывается ситуация, что регулирование межбюджетных отношений на территориальных уровнях позволяет учесть территориальные потребности, но при этом руководствуясь «рамочными» требованиями нормативных актов федерального «центра». Актуально высказывание: «Бюджеты большинства муниципалитетов – дотационные, а это значит, что финансирование тех или иных муниципальных полномочий полностью зависит от решения региональных или федеральных властей, на которые муниципалитеты повлиять не могут.»<sup>88</sup>.

Особенностью российских национальных подходов к юридикации межбюджетного распределения денег является и то, что закон допускает их предоставление не только из вышестоящего бюджета в нижестоящий, но и наоборот. В проекте БК РФ такой подход сохранен. Ст. 138.1 БК РФ предусматривает субсидии из бюджета субъекта РФ бюджету Российской Федерации; ст. 142.2. БК РФ – субсидии из местного бюджета в региональный. Например, субсидии из регионального бюджета в федеральный выделяются в целях софинансирования исполнения расходных обязательств России, возникающих при выполнении полномо-

---

<sup>87</sup> Например, Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, утв. Постановлением Правительства РФ от 22 нояб. 2004 г. № 670 (ред. от 31 дек. 2017 г.) // СЗ РФ. 2004. № 48. Ст. 4797; Правила расходования местными бюджетами субвенций из бюджета субъекта РФ, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, утв. Постановлением Правительства РФ от 18 окт. 2005 г. № 625 (ред. от 25 мая 2016 г.) // СЗ РФ. 2005. № 44. Ст. 4551.

<sup>88</sup> Димке Д. Как Москва лишает регионы базового ресурса развития // РБК. 2018. 25 янв. № 13.

чий, отнесенных к компетенции федеральных органов власти. Однако практический пример подобных субсидий привести довольно сложно: регионы и сами оказываются в положении ожидания поддержки из федерального бюджета в силу сосредоточения в нем основных источников доходов. Поэтому эти положения БК РФ в большинстве случаев оказываются неработающими, даже в условиях детализации их содержания на уровне специальных нормативных актов опять же, принятых федеральным центром с достаточной степенью проработанности содержания (федеральный центр же!) (например, Постановление Правительства РФ от 13 октября 2008 г. № 752 (ред. от 28 января 2015 г.) «Об утверждении Правил заключения соглашений между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ о предоставлении субсидий федеральному бюджету из бюджета субъекта РФ») <sup>89</sup>.

Автор провел отдельное подробное исследование российской практики межбюджетных отношений <sup>90</sup>. Это позволило сформулировать следующие выводы.

Свойства межбюджетных отношений в модели бюджетного устройства России не вписываются в абсолютную характеристику ни одной из сформированных в мировой практике моделей финансового выравнивания бюджетов, присущих федеративным и унитарным государствам. Различия моделей – по критериям приоритета форм межбюджетных трансфертов; порядка и условий их предоставления; соотношения с регулирующими доходами бюджета. Итак, черты модели финансового выравнивания территориальных бюджетов в Российской Федерации заключаются в следующем:

а) практикуется предоставление межбюджетных трансфертов в разных формах: в случае предоставления выравнивающих («необусловленных») трансфертов (дотации) учитываются особенности субъектов РФ и муниципальных образований, характеристики фактического исполнения их бюджетов (Отличает от моделей финансового выравнивания унитарных государств, в которых распространены выравнивающие трансферты, при этом

---

<sup>89</sup> СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 4824.

<sup>90</sup> См.: *Пешикова Х.В.* Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция): Дисс. ... д.ю.н. М., 2014. Гл. 3, параграф 4; Она же. Правовой режим финансовой помощи. С. 10-100; *Она же.* Дотации и субсидии: финансово-правовой и экономический аспекты. М.: РАП, 2010.

их предоставление не связано с фактическим исполнением территориальных бюджетов, бюджетным дефицитом, а учитывает расчет бюджета «стандартной территории», стандартные удельные издержки для идентичных расходов – что соотносится с ведением бюджетной деятельности на государственном уровне);

б) перераспределяемых между бюджетами налогов (процентные отчисления от федеральных, региональных налогов) не хватает для финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований; погашения бюджетного дефицита, необходима дополнительная финансовая поддержка в форме необусловленных (выравнивающих) трансфертов – дотаций (отличает от германской федеральной модели, основанной на сбалансированном соотношении региональных налогов, отчислений в земельные бюджеты федеральных налогов. Такая сбалансированность в ФРГ делает необходимым предоставление только обусловленных (целевых) трансфертов – субсидий на специальные нужды (целевые программы и др.);

в) приобретенной субъектами РФ и муниципальными образованиями бюджетной самостоятельности, выраженной в собственных источниках доходов, источниках финансирования дефицита бюджета, возложенных расходных обязательствах, недостаточно для региональной экономики. Это объясняется нестабильностью социально-экономической, финансово-политической обстановки, широкими пределами централизованного федерального нормотворчества, ситуационно возлагающего на субъекты РФ и муниципальные образования новые расходы, что требует одновременной корректировки механизма распределения средств между бюджетами в форме как нецелевых трансфертов (дотаций), так и целевых – субвенций, субсидий (отличает от американской федеральной модели, основанной на выделении, в большинстве случаев, обусловленных трансфертов в случае необходимости реализации территориальных целевых программ, осуществления определенных расходов);

г) предоставление нецелевых – выравнивающих и целевых трансфертов не гарантирует требуемый уровень расходов абсолютно во всех субъектах РФ (за исключением случаев нормативов в сфере предоставления бюджетных услуг), не связано с обеспечением среднего уровня доходов бюджетов; отсутствие требований соблюдения условий применения средних ставок по каждому из доходных поступлений (отличает от канадской фе-

деральной модели финансового выравнивания, имеющей указанные характеристики).

Итак, межбюджетные отношения в Российской Федерации показывают следующие черты ее бюджетного устройства. В порядке централизованного регулирования федеральным законодательством целостно намечены общие подходы к формированию и реализации межбюджетных отношений применительно ко всем уровням территориальных образований. Конкретизация порядка предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ в пользу муниципальных образований осуществляется региональным законодательством но с обязательным учетом базовых требований БК РФ, рамочно регулирующего все территориальные бюджеты. И в обозначенных моментах заключается суть сочетания федерализма и унитаризма в бюджетном законодательстве, бюджетном устройстве России. Согласно все более получающему распространение мнению, и с ним, на наш взгляд, следует согласиться, «если центр хочет навести порядок в управлении дотационными регионами, придется сделать шаг в сторону превращения России в реальную федерацию...»<sup>91</sup>.

И главное, что нужно сделать, в том числе и самостоятельными усилиями регионов: это поднять уровень собственного финансово-экономического потенциала. Потому что даже в условиях сетования на перетягивания «финансового одеяла» в сторону федерации экономическое развитие территориям просто необходимо. Правильное мнение высказано: «...в России никакие внешние вливания в виде дотаций и субсидий не изменяют ситуации в ряде регионов, а, скорее всего, только ухудшают ее, как кормление пациента через капельницу питательными растворами подавляет функции пищеварительной системы.»<sup>92</sup>. Поэтому нужно поднимать уровень собственных доходов территориальных бюджетов. Однако в данном случае есть и обратная сторона медали: для развития территориальной экономики регионам нужны организационные и иные внутренние ресурсы, позволяющие эту экономику развивать. Для поиска же внутренних ресурсов нужна и экономическая «жилка» – качественное экономическое управление «на местах», снижение уровня коррупции.

---

<sup>91</sup> *Иноземцев В.* Что делать Москве с неуправляемыми регионами // РБК. 2018. 13 февр. С. 5.

<sup>92</sup> *Иноземцев В., Лобунов Ю.* Указ. соч. С. 5.

## 5. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС И БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ: ФЕДЕРАЛЬНЫЕ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ

И доходы и расходы бюджета, и показатели межбюджетных отношений подлежат планированию в рамках бюджетного процесса, проверяются на практике инструментарием бюджетного контроля. Обратимся к свойствам бюджетного процесса и бюджетного контроля. Уже много было доводов относительно сочетания унитаризма и федерализма в бюджетном устройстве России, поэтому перейдем сразу к обобщающим выводам применительно к названным категориям.

Для бюджетного процесса в Российской Федерации характерно следующее:

1. Юридическое регулирование бюджетного процесса осуществляется как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов РФ и муниципальных образований – применительно к региональным и местным бюджетам. При этом законодательство федерации устанавливает базовые требования к бюджетному процессу применительно к бюджетам всех уровней: виды стадий и процедуры бюджетного процесса, состав задействованных органов власти и учреждений, бюджетную классификацию показателей бюджета и т.д. Требования федерального законодательства к ведению бюджетного процесса на территориальных уровнях должны соблюдать территориальные органы. Региональные нормотворческие устремления в регулировании бюджетного процесса – предмет нормоконтроля со стороны Конституционного Суда РФ. На практике немало случаев направления в Суд запросов по поводу проверки конституционности законов субъектов РФ о бюджетном процессе. Видимо, регионы пытаются вырваться вперед федерального центра – учесть в региональном законодательстве в области бюджетного процесса территориальные «нюансы» дабы оптимизировать планирование на локальном уровне.

2. Самостоятельность осуществления бюджетного процесса применительно к бюджету Российской Федерации, бюджетам субъектов РФ и бюджетам муниципальных образований – но в пределах централизованно установленных норм, в том числе в части «успеть» за модификацией федерального законодательства и внести изменения и в региональные законы и вовремя исполнить обновленные требования.

3. Применительно к бюджету каждого территориального образования – «свои» участники бюджетного процесса – органы власти и учреждения, состав и полномочия которых очерчены БК РФ, но конкретизированы нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований (в основном по линии терминологического обозначения уже традиционно полномочных финансовых и иных управляющих органов и должностных лиц).

Ко всему прочему следует добавить и то, что среди многочисленных предпосылок и причин сложностей в финансовом развитии, непосредственно – бюджетном планировании, на уровне территорий, в частности, муниципальных образований – это очень частые изменения в финансовом, в том числе налоговом, бюджетном законодательстве, осуществляемые на централизованном уровне. Муниципальные образования, как впрочем, субъекты РФ, не успевают за изменениями бюджетных правил, норм бюджетного процесса и контроля, диктуемых федеральным центром. Меняются статьи БК РФ о бюджетном процессе и контроле – надо вовремя поменять и региональные и муниципальные нормы и правила. Положение усугубляет дотационность многих субъектов РФ и муниципальных образований, делающая территориальные бюджеты в силу ежегодно ожидаемой финансовой поддержки «сверху», по сути, однодневными, сильно зависящими от Федерации, отчасти даже и по сути искореняется планирование. «Например, муниципалитет два года закладывает средства на капитальный ремонт многоквартирных домов, а на третий на федеральном уровне решают, что это полномочие должно уйти на другой уровень власти. Мыслится, сам капитальный ремонт от этого не пострадает, но фактически наработанный опыт и практики аннулируются, договоренности с частным сектором теряют силу – планирование становится невозможным.»<sup>93</sup>. Тем самым создаются сбои как в публичных, так и частных финансах. Шаткость в установлении процентных отчислений от налогов из федерального бюджета в территориальные – фактически регулирующие доходы – также еще сильнее усугубляет положение. Поэтому в СМИ даже высказывается мнение, что «вертикальная система управления делает невозможным то самое

---

<sup>93</sup> Димке Д. Как Москва лишает регионы базового ресурса развития // РБК. 2018. 25 янв. № 13.

развитие территорий и страны, которое декларирует.»<sup>94</sup>. Жесткая вертикаль власть – отметина унитаризма.

Рассматривая бюджетный процесс в России в разрезе соперничества федерализма и унитаризма, обратим внимание и на следующие конкретные моменты законодательства и практики. Бюджетный процесс в России основан на так называемом «программно-целевом бюджетном планировании»: имеются ввиду целевые программы, позволяющие организовать проведение значимых для государства и населения мероприятий и их финансирование из бюджета. Целевые программы охватываются финансовыми, расходными обязательствами как Российской Федерации, так и субъектов РФ, муниципальных образований. Соответственно, по критерию территориального действия различаются три вида целевых программ: федеральные, региональные, местные.

Федеральные целевые программы «посвящены» организации финансирования мероприятий общегосударственной значимости, которые затруднительно обеспечить денежными средствами и иными материальными ресурсами региональных и местных бюджетов. В целевых программах нижестоящего уровня усматривается ярко выраженный территориальный характер планируемых мероприятий, их связь с предметами ведения субъектов РФ, задачами местного самоуправления. Целевые программы реализуются за счет средств бюджета, в зависимости от того, в ведении какого территориального образования целевая программа. Хотя также хорошо развита практика распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в адрес территориальных бюджетов в целях их финансовой поддержки в плане реализации программ. И это тоже – следствие попыток нейтрализации последствий перетягивания доходных полномочий в пользу масштабной общегосударственной компетенции России, своего рода, «наследия унитаризма».

На уровне субъектов РФ и муниципальных образований приняты нормативные акты, устанавливающие порядок разработки и реализации территориальных целевых программ. Однако в большинстве субъектов РФ процедуры целевых программ отрегулированы посредством дублирования федерального законодательства. Такое дублирование опять же подтверждает авторитетность, приоритет актов федерального центра. На наш взгляд,

---

<sup>94</sup> Там же.

применительно к целевым программам такое дублирование не всегда целесообразно, поскольку масштаб и условия действия федеральных и территориальных целевых программ неодинаковы. Имеют разную «масштабность», разную значимость для Российской Федерации как государства в целом и субъектов РФ и муниципальных образований как территорий и конкретные мероприятия, запланированные программами разного территориального действия. Констатация нецелесообразности повтора регионами федеральных правил в части установления порядка разработки и реализации целевых программ, с одной стороны, подтверждает точку зрения о необходимости внесения касающихся целевых программ норм в текст БК РФ, тогда БК РФ как акт прямого действия все отрегулирует и нормотворческие усилия регионов будут излишними. С другой стороны, даже прямо противоположной, это ставит вопрос об установлении дифференцированного подхода к федеральным, региональным, муниципальным целевым программам, в положениях специальных нормативных правовых актов, в том числе региональных и местных, дополняющих и конкретизирующих федеральное законодательство, но не противоречащих ему. Такой подход был бы весьма логичен, целесообразен в российских условиях, в Российской «асимметричной» федерации.

В то же время, в условиях градации целевых программ по территории действия складывается ситуация, что в территориальных бюджетах недостаточно денег для осуществления объективно необходимых мероприятий. И это, опять же следствие сосредоточения значительного объема доходных полномочий в компетенции именно Российской Федерации, сосредоточения основного объема доходов в федеральном бюджете. Однако в таком случае, ввиду отсутствия необходимого финансирования, реализация территориальной программы оказывается лишенной всяческой перспективы. В связи с этим, по нашему мнению, следует становить вопрос о целесообразности принятия на федеральном уровне целевой программы, позволяющей поддержать территориальные образования – точнее, поддерживать системно и по линии конкретных отраслевых мероприятий. Решение определенных вопросов федеральными усилиями актуально, если речь идет о значимых для государства в целом мероприятиях исторического, культурного, экологического, экономического характера. Думается, по некоторым мероприятиям и задачам следует принимать только федеральные программы, хотя если и плани-

рующие выполнение части мероприятий на территориальных уровнях, то при этом указывающие на источники финансирования – например, предоставление денег из федерального бюджета в региональные и местные бюджеты на выполнение программы.

Приведем пример. Сложности возникли в 2008-2009 гг. в связи с необходимостью финансовой поддержки особо охраняемого эколого-курортного региона России – Кавказских Минеральных Вод. В 2008 г. депутаты Госдумы Ставропольского края направили обращение Правительству РФ с просьбой о разработке Федеральной целевой программы «Развитие городов-курортов Кавказских Минеральных Вод как бальнеологических курортов России». Однако такая программа, позволяющая сохранить и расширить потенциал региона, не была принята на федеральном уровне. Сложившаяся ситуация неоднократно критиковалась в СМИ, в кругу специалистов, считающих, что целевые программы, направленные на поддержку значимых в социально-экономическом, культурном, экологическом плане регионов, должны приниматься на федеральном уровне, финансироваться в основном объеме средствами именно федерального бюджета<sup>95</sup>. В свою очередь, в дополнение к федеральной практике, на уровне субъектов РФ и муниципальных образований могут быть приняты территориальные подпрограммы, планирующие финансирование мероприятий из региональных и местных бюджетов.

Но сказать, что федеральный центр совсем уж забывает о нуждах территориальных образований вряд ли справедливо. В период с 2000-х годов по настоящее время принят целый ряд федеральных целевых программ, планирующих мероприятия по поддержке курортных территорий России (например, «Юг России (2008-2013 годы)»; «Развитие города Сочи как горноклиматического курорта (2006-2014 годы)»; «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» и т.д.). В 2018 г. предложение о разработке на федеральном уровне комплексного плана развития Забайкалья поддержали президент и правительство, что получило активное обсуждение в СМИ<sup>96</sup>. Программы то утверждались, то отменялись, принимались новые аналогичные

---

<sup>95</sup> По матер.: Колесникова К.В. Проблемы разработки и финансирования целевых программ в области экологического развития // Общество и право. 2009. № 4. С. 94-96.

<sup>96</sup> См.: Бархатов И. Указ. соч. С. 15.

по планируемым мероприятиям. Разработка целевых программ – показатель стремлений уделить внимание общественно значимым сферам, потребностям территорий, как следствие – поднять уровень экономической стабильности в России, оптимизировать политику, подходящую для российских условий и ментальности. Целевые программы выступают механизмами финансирования и реализации мероприятий в обеспечение конституционно гарантированных прав и свобод граждан.

Мы не можем выступать абсолютно против наличия централизованного регулирования в сфере целевых программ – а именно установления требований к их разработке и содержанию, организационному и финансовому выполнению планируемых мероприятий. Подход централизованного урегулирования вопросов во многих случаях – это единственная возможность организованно их порешать с использованием уже отлаженных, поэтому сильных механизмов. Проблема также и в том, что практика субъектов РФ и муниципальных образований в части разработки, утверждения и реализации территориальных целевых программ имеет ряд недостатков, выраженных, например, в отсутствии до сих пор четких критериев разграничения полномочий между региональными и местными органами по выбору территориально значимых мероприятий, финансируемых согласно программам; в неналаженности взаимодействия органов власти разных уровней в вопросах использования и распределения финансов в связи с проведением мероприятий совместной территориальной значимости. Указанные моменты создают предпосылки возникновения споров, рассматриваемых в судебном порядке (Например, суд взыскал убытки, причиненные в результате предоставления льгот по оплате коммунальных услуг по Закону «О донорстве крови и ее компонентов» в период до разработки субъектом РФ целевой программы, с казны России в лице Минфина РФ ввиду отсутствия как федеральной, так и региональной целевой программы)<sup>97</sup>.

Следует обозначить проблему объединения ресурсов бюджетов разных уровней для финансирования целевых программ и невыгодные продиктованные федеральным центром условия в этой части (ст. 179 БК РФ). Совместное финансирование целевых программ, разного рода пилотных проектов из федерального и реги-

---

<sup>97</sup> Постановление ФАС Поволжского округа от 12 апр. 2005 г. № А57-3516/04-15.

онального бюджетов все более расширяется, что положительно оценивается в СМИ – материалах, посвященных достижениям субъектов РФ в конкретных сферах<sup>98</sup>. Так, обозначим проблему на конкретном примере. Для выполнения предусмотренных программ мероприятий предполагается привлечение межбюджетных трансфертов (субсидии). Например, государственная программа РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ» (Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050) выделение средств из федерального бюджета на софинансирование мероприятий подпрограммы ставит в зависимость от наличия в бюджете субъекта РФ денег на софинансирование подпрограммы. Такой подход, при котором средством обеспечения софинансирования федеральных программ из региональных бюджетов является, по сути, угроза невыделения средств на аналогичные мероприятия из федерального бюджета, не представляется обоснованным, т.к. снимает гарантированность осуществления мероприятий. На наш взгляд, нельзя признать корректным его применение к межбюджетным отношениям, развивающимся в связи с совместным финансированием целевых программ, цель которых – финансовое обеспечение конституционных прав граждан. Гарантированность софинансирования программных мероприятий установлением ограничения предоставить федеральные средства в связи со встречным предоставлением региональных бюджетных средств можно признать только тогда уместным, если федеральное финансирование носит выборочный характер, выделяется на конкурентной основе, не связано с предоставлением гражданам государственных и муниципальных услуг в пределах гарантированных Конституцией РФ правам и свободам. В таком случае отказ субъекту РФ в выделении дополнительных денег не будет дискриминирующим фактором предоставления услуг населению. В случае, если мероприятия, запланированные федеральной программой конституционно значимы, направлены на решение социально-экономической проблемы в масштабах государства, механизм привлечения к их реализации территориальных ресурсов должен заключаться в установлении федерацией требований фи-

---

<sup>98</sup> См.: Глазунова О. Вид на жительство. Мигранты выбирают регион // РГ. 2011. 13 янв. № 4. С. 13.

нансирования из территориальных бюджетов лишь определенных целевых расходов в общем объеме отраслевых мероприятий.

Случались и иные проблемы с федеральными целевыми программами по отношению к регионам, в том числе с особыми объектами. Сложная ситуация сложилась с федеральной программой «Охрана озера Байкал». Байкал – объект всероссийской значимости, поэтому программа федеральная, финансируется из федерального бюджета. Региональных денег, естественно, не хватает. Требовалось много средств федерального бюджета для установки и обеспечения работы очистных сооружений. Нормативы очистки, нормы загрязнения Байкала, опять же, установлены на федеральном уровне. Чтобы не расходовать большие средства на очистные мероприятия, на федеральном уровне принято решение поднять ранее установленные нормативы предельного загрязнения воды в Байкале, тем самым якобы решить проблемы с финансированием программы и решить проблемы Байкала<sup>99</sup>. Тем самым интересы региона, да что там региона, экологические интересы граждан и государства в целом, были не соблюдены. И это очень серьезная проблема – как бюджета, экономики, так и экологии отрасли.

Таким образом, механизм реализации целевых программ в России показывает взаимосвязь федеральных, региональных, местных интересов и задач, требующих разрешения совместными финансовыми и организационными усилиями органов власти разных территориальных уровней. Но иногда этот же механизм показывает и отсутствие гармонизации указанных интересов, что идет не на пользу регионам и населению. Целевые программы опосредуют реализацию в России единой общегосударственной политики программно-целевого планирования; в идеале признаны оптимизировать финансирование социальных расходов бюджетов разных уровней с учетом провозглашенных конституционных ценностей государства, конституционно гарантированных прав и свобод граждан, которые на практике, к сожалению, не всегда буквально соблюдаются. Такие свойства целевых программ разных территориальных уровней намечают их жесткую зависимость от общегосударственного – централизованного – подхода к бюджетной системе федерации. Это подтверждает идею присутствия в бюджетном устройстве Российской Федерации неких черт унитарного государства.

---

<sup>99</sup> См.: Юрков А. Указ. соч. С. 14.

Следует обратить внимание и вот на какой момент. Бюджетный процесс в России основывается на принципе единства кассы: кассовое обслуживание исполнения бюджета, зачисление всех доходов и осуществление всех расходов с использованием единого счета бюджета. Единство кассы и единый счет бюджета подразумевают единые правила исполнения бюджета – как федерального, так и территориальных – посредством ведения счетов органов Федерального казначейства, выполняющих полномочия на разных территориальных уровнях (казначейское исполнение бюджета). Ст. 215.1 БК РФ, провозгласившая единство кассы как основу исполнения всех бюджетов бюджетной системы РФ, в свою очередь, выступила предметом нормоконтроля. Заявитель оспорил в Конституционный Суд РФ ст. 215.1 в части, касающейся обязательности кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ через Федеральное казначейство и ЦБ РФ, считая, что такое федеральное правило ограничивает право субъектов РФ самостоятельно исполнять свой бюджет, нарушает территориальную самостоятельность, т.е. сужает пределы региональной компетенции. И вот что высказал по спору Конституционный Суд РФ (п. 4.3 Постановления от 15 декабря 2006 г. № 10-П): предоставляя казначейству полномочия по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов всех уровней, федеральный законодатель исходит из необходимости усиления надежности управления публичными финансами, прозрачности бюджетного процесса, равенства субъектов РФ при осуществлении полномочий в сфере финансов, это не противоречит Конституции РФ<sup>100</sup>. Таким образом, Суд не усмотрел нарушений устоев федерализма в БК РФ. Думается, при всей оптимальности принципа единства кассы в современных российских условиях судебные акты также не лишены и политического звучания – их содержание идет в унисон с принципиальной позицией федерального законодателя, централизованной политикой по отношению к территориальным бюджетам. Такой подход к принципу единства кассы сохраняется в проекте БК РФ (ст. 12).

Исходя из отмеченного, черты бюджетного процесса в России в общем своем содержании соответствуют устоям федеративных государств. Но (!) следует констатировать, что некоторые из выявленных его особенностей в большей степени присущи бюджетному устройству государств унитарных, а именно: основопо-

---

<sup>100</sup> РГ. 2006. 21 дек. № 287.

лагающие требования к осуществлению бюджетного процесса установлены общегосударственным (федеральным) законодательством, от которого ни в коем случае нельзя отступить на территориальных уровнях, аналогично подходам к доходам и расходам бюджета, межбюджетным отношениям.

Бюджетному процессу на всех территориальных уровнях в обязательном порядке сопутствует контроль. Без него невозможно качественное экономическое развитие. Придерживаясь линии обоснования преваляирования федерального законодательства перед региональным законодательством, констатируем, что это преваляирование характерно и для бюджетного контроля. Но и здесь есть ряд нюансов нормативного и организационного характера, указывающих на российскую специфику.

Характерная для России градация бюджетной системы на звенья проецируется также на состав органов, наделенных контрольными полномочиями по отношению к бюджетам разных территориальных уровней. Федеральные органы бюджетного контроля осуществляют контрольные полномочия применительно к федеральному бюджету, бюджетам государственных внебюджетных фондов РФ. Органы бюджетного контроля субъектов РФ и муниципальных образований реализуют полномочия соответственно применительно к региональным и местным бюджетам. Есть случаи, когда федеральный закон допускает распространение контрольных полномочий федеральных органов на территориальные бюджеты. Контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются на бюджеты субъектов РФ и бюджеты муниципальных образований, если те являются получателями межбюджетных трансфертов от федерации. И надо заметить, что согласно требованиям федерального законодательства, полномочия Счетной палаты РФ по отношению к территориальным бюджетам в последний период все более и более расширяются: она наделена полномочиями по разработке и утверждению общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов РФ<sup>101</sup>,

---

<sup>101</sup> П. 6 ст. 35 Федерального закона от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 7 февр. 2017 г.) «О Счетной палате РФ» // РГ. 2013. 10 апр. № 77; Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля: утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 12 мая 2012 г. № 21К(854) // URL: [www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru) (дата обращения 10.06.2018).

а это очень много значит для региональной бюджетной практики в плане кабального влияния со стороны федеральных органов. Счетная палата РФ – орган, сформированный на основе Конституции РФ, в силу своих непосредственных полномочий в области публичных финансов является, по сути, органом контроля в сфере конституционной экономики.

Обобщение особенностей бюджетного контроля в России подтвердило следующие выводы в контексте заявленной темы:

1) Федеральное законодательство устанавливает основные начала бюджетного контроля применительно к бюджетам всех уровней бюджетной системы (виды, методы, процедуры и содержание контрольных мероприятий, виды и полномочия контрольных органов); при этом правовой режим бюджетного контроля по отношению к региональным и местным бюджетам конкретизируется нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований – но опять же в пределах, допускаемых федеральным центром.

2) Сформированы органы бюджетного контроля как федерального, так и регионального, местного уровней, реализующие полномочия применительно к соответствующему бюджету. Но закон не исключает широко практикуемый контроль над территориальными бюджетами со стороны федеральных органов (в случаях предоставления субъектам РФ и муниципальным образованиям денег из федерального бюджета, что бывает очень часто, реализации целевых программ, требующих совместного финансирования и др.).

Исходя из отмеченного, черты бюджетного контроля, как и бюджетного процесса, в России в целом соответствуют устоям федеративного государства. Однако некоторые из выделенных свойств организации бюджетного контроля в значительной степени свойственны государству унитарному. Отмеченное еще раз подтверждает, что сложившееся в России бюджетное устройство унаследовало многие черты административно-командной системы управления, присущие Российскому государству «советского» периода (централизация в принятии решений и аккумуляции бюджетных средств, превалирование общегосударственного регулирования).

## ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Тематика рассмотрения бюджетного законодательства Российской Федерации с позиций федерализма актуальна. Основная причина тому – в законодательстве России необходим усиленный поворот к правовому регулированию бюджетных отношений на основе идейных подходов федерализма дабы учесть территориальные особенности регионов и, что самое главное, соответствовать провозглашенным Конституцией РФ устоям федерализма.

Россия – федеративное государство. Это провозглашено российской конституцией, в силу чего должно соблюдаться во всех сферах государства и общества. Поэтому необходимо и в финансовом, бюджетном законодательстве закреплять такие меры, которые отвечают устоям федерализма, а именно – бюджетного федерализма. Хотя Россия по уровню децентрализации территорий практически не уступает большинству федераций, но сохраняет высокий уровень централизации законодательства, традиционно присущий государствам унитарным. Все принципиальные вопросы финансов, региональных бюджетов, включая их структуризацию, доходы и расходы, межбюджетные отношения регламентируются централизованно. Субъекты РФ и муниципальные образования перегружены расходными обязательствами. Значительная часть доходов региональных бюджетов формируется из отчислений от региональных налогов, межбюджетных трансфертов. Для одних субъектов РФ это выгодно в силу низкого потенциала экономики, для других имеет дестимулирующее значение. Субъекты РФ рознятся между собой, даже при равновыгодных возможностях развиваться будут по-разному. Российская Федерация – федерация ассиметричная, не похожая на другие федеративные государства в силу глубокого исторического прошлого: наследия централизма, социализма, огромной территории и многонациональности народа. И все эти факторы нужно учитывать и в отношениях между федерацией и субъектами. Программу развития бюджетного федерализма нужно реализовывать, углублять, модифицировать в обновляющихся экономических условиях, но ни в коем случае не откладывать выполнять – в силу прямого соответствия провозглашенного федерализма постулатам Конституции РФ. Не задерживаться и не переключаться на

унитаризм, приводящий в сфере финансов к снижению демократии на местах, поскольку устраняющий возможности в пределах территорий инициативно управлять и влиять на бюджет.

Общий анализ полномочий и предметов ведения Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, закрепленных Конституцией РФ, отраслевым законодательством позволяет сделать вывод о том, что приоритетным правовым статусом в сфере инструментария бюджетного устройства обладает Российская Федерация в целом. Как государственное образование она реализует всеохватывающие регулятивные полномочия относительно субъектов РФ и муниципальных образований и их бюджетов. Отмеченное указывает на специфику российской модели бюджетного устройства: имея федеративные черты, она несет в себе свойства централизации, присущей России предыдущих периодов. Но необходимо сочетать интересы государственного федерального центра и территорий. Еще известный русский ученый И.Т. Посошков отметил: «В собрании царского сокровища надлежит прямо и здраво собирать, чтоб никаковые обиды ни на кого не навести, казна бы царская собирать, а царства бы не разорять»<sup>1</sup>.

Не потому ли категорию «бюджетное устройство Российской Федерации» не пускают в законопроект Бюджетного кодекса, потому что она должна явно, недвусмысленно основываться на чертах федерализма (или унитаризма?), или их допустимом к российским национальным условиям сочетания? До сих пор вопрос о засилье централизации, унитаризма в российской бюджетной системе не решен окончательно. А ведь федерализм открыто провозглашен Российской Конституцией как основа национально-государственного устройства. И, как говорится «и хочется, и колется». Исторически сложившиеся российские условия берут свое: мы имеем ввиду регионы, в которых не наладишь дела иначе как сильной центральной рукой, которой обладает федерация в ее целостном единстве, оперирующая до сих пор актуальными унитарными подходами управления. А есть еще практика и привычка федерального центра диктовать свою политику в экономике, отчасти устремившись созидать экономике территориальной, отчасти – попирая локальные интересы и потребности. И прочие, практически ставшие уже историко-национальными, бюджетные про-

---

<sup>1</sup> Посошков И.Т. Книга о скудости и богатстве. М.: фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 276.

блемы тоже в российской действительности есть: несовершенство использования бюджетных ресурсов (вспоминается книга Озерова «Как в России расходуются народные деньги?», вышедшая в свет еще в 1908 году; с тех пор в российском «бюджетном менталитете» мало что поменялось); централизация доходов в общегосударственном (теперь – федеральном) бюджете и прочие и прочие... И так-то проще: скрыть в законопроекте фундаментальное, не решить принципиальные проблемы, открыв путь лишь к регулированию ...сиюминутных процедур, например, контроля и бюджетного процесса, значимость которых, впрочем, автор ничуть не умаляет. Но то ведь значимость прежде для правоприменительной практики. А ведь без фундаментального в фундаментальном законе (каким является Бюджетный кодекс для финансов России) никак обойтись нельзя. И придерживаться надо уже провозглашенных Конституцией ценностей и устоев, в том числе и федерализма, как акта волеизъявления народа, акта выстраданного и политически настроенного.

## РАБОТЫ АВТОРА ПО ТЕМАТИКЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В БЮДЖЕТНОМ УСТРОЙСТВЕ РОССИИ, КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ

1. Пешкова Х.В. Бюджетное устройство в конституционном, гражданском и арбитражном процессе: конституционные и экономические аспекты // Ежегодник конституционной экономики. 2018 / Отв. редакторы: С.А. Авакьян, П.Д. Баренбойм, В.В. Комарова. Составитель П.Д. Баренбойм. – М.: ЛУМ, 2018. – С. 168-192.

2. Пешкова Х.В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 320 с. Серия «Научная мысль».

3. Пешкова Х.В. Тенденции современной юридической деятельности: бюджетная политика и обращения в Конституционный Суд РФ по поводу установления природы платежей // Современные вызовы юридической профессии и юридического образования: сб-к ст. по итогам Междунар. конф. в рамках VII Петербургского международного юридического форума Legal Forum Live – Rostov-on-Don / под общ. ред. А.Е. Тарасовой. – М.: ИНФРА-М, 2018. – С. 126-132.

4. Пешкова Х.В. Концепция налоговых и неналоговых платежей в актах Конституционного Суда РФ // Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ 2016 года: по матер. XIV Междунар. науч.-

практ. конф. 21-22 апр. 2017 г., Москва: [сборник] / [сост. М.В. Завязочникова]; под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Норма, 2018. – С. 69-79.

5. Пешкова Х.В. Бюджетное устройство государства как инструментальный обеспечения прав и свобод человека и гражданина // Научные труды РАЮН. – 2017. – № 2. – С. 100-105.

6. Пешкова Х.В. Конституционные основы бюджетного устройства Российской Федерации // Журнал юридических исследований. – 2016. – № 1.

7. Пешкова Х.В. Взаимосвязь налоговых и бюджетных правоотношений в контексте государственного суверенитета // Налоговый суверенитет и защита прав налогоплательщиков: опыт Евразийского экономического союза и Европейского союза: Матер. междунар. научно-практ. конф. (Воронеж, ВГУ, 11-12 нояб. 2016 г.) / Под ред. М.В. Карасевой. – Воронеж: Издат. дом ВГУ, 2016. – С. 112-120.

8. Пешкова Х.В. Интегративные подходы к пониманию правовой природы бюджетного устройства: соотношение конституционного и финансового права // Современное отечественное правопонимание: состояние и перспективы развития: Сб-к матер. Межвузовской научн. конф. / ФГБОУВО «РГУП», Центр. филиал. – Воронеж, ООО Изд-во «РИТМ», 2016. – С. 130-147.

9. Пешкова Х.В. Реализация конституционных принципов в сфере бюджетного устройства России // Общество, право, правосудие: сб-к матер. Всероссийск. научно-практ. конф. – Воронеж: ООО «Воронеж-Формат», 2016. – С. 183-190.

10. Пешкова Х.В. Реализация принципа разделения властей в сфере бюджетного устройства государства // Труды ИГП РАН. – 2015. – № 6. – С. 63-78.

11. Пешкова Х.В. Сочетание компетенции органов исполнительной и законодательной власти в бюджетном устройстве государства // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 12. – С. 1254-1260.

12. Пешкова Х.В. Бюджетное устройство России и городское хозяйство: некоторые аспекты взаимосвязи (на примере законодательного регулирования города Москвы) // Ведомости Московской городской думы: бюллетень. – 2014. – Спец. вып., посвященный научно-практ. конф. «Московское законодательство – первые 20 лет». Москва, 28 февраля 2014. – С. 165-170.

13. Пешкова Х.В. Бюджетное устройство России. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 176 с.

14. Пешкова Х.В. Федеративные отношения и бюджетное устройство России // Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности: теория и практика (к 20-летию Конституции РФ): Матер. Межрегион. научно-практ. конф. от 6 дек. 2013 г. / Отв. ред. В.Г. Ермаков. – Елец: Изд-во ЕГУ, 2013. – С. 299-305.

15. Пешкова Х.В. Реализация налогово-бюджетного федерализма в бюджетном устройстве России и США: сравнительный анализ (с учетом судебной практики) // Российское правосудие. – 2013. – № 1. – С. 91-103.

16. Пешкова Х.В. Место различных форм межбюджетных трансфертов в бюджетном устройстве государства // Вестник РПА. – 2012. – № 3. – С. 62-67.

17. Пешкова Х.В. Вопросы налоговых и бюджетных правоотношений в судебной практике. – М.: ИНФРА-М, 2012. – 184 с. Серия «Научная мысль».

18. Пешкова Х.В. Вопросы налоговой системы и бюджетного устройства в актах Конституционного Суда РФ // Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ 2010 г.: По матер. 8-ой междунар. научно-практ. конф. 15-16 апр. 2011 г., Москва: Сб-к / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Норма, 2012. – С. 64-70.

19. Пешкова Х.В. Бюджетное устройство государства как основа ведения публичного хозяйства // Финансовое право. – 2012. – № 4. – С. 14-21.

20. Пешкова Х.В. Налогово-бюджетное устройство России как сфера проявления взаимосвязи деятельности Конституционного Суда РФ и арбитражных судов // Налоги (журнал). – 2011. – № 1. – С. 25-28.

21. Пешкова Х.В. Некоторые вопросы налогово-бюджетного федерализма // Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ 2009 г.: По матер. 7-ой Междунар. научно-практ. конф. 23-24 апр. 2010 г., Москва: Сб-к / Под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Статут, 2011. – С. 236 – 244.

22. Пешкова Х.В. Отражение концепции бюджетного устройства государства в судебной практике // Российское правосудие. – 2011. – № 5. – С. 67-77.

23. Пешкова Х.В. Влияние федерализма на бюджетное устройство российского государства // Федерализм: Теория. Практика. История. – 2010. – № 4. – С. 57-68.

24. Пешкова Х.В. Влияние решений Конституционного Суда РФ на осуществление правосудия арбитражными судами // Международное и национальное правосудие: теория, история, практика: Матер. Междунар. научно-практ. конф. 20 мая 2010 года / под общ. ред. С.К. Дряхлова; сост. А.А. Дорская, Н.Ю. Иванова. – СПб., 2010. – С. 81-87.

25. Пешкова Х.В. Дотации и субсидии: финансово-правовой и экономический аспекты. – М.: Российская академия правосудия, 2010. – 193 с.

26. Пешкова Х.В. Конституционный Суд РФ и арбитражные суды о налогово-бюджетных спорах // Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ 2008 года: По матер. 6-ой Междунар. научно-практ.

конф. 17-18 апр. 2009 г., Москва: Сб-к / Под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Статут, 2010. – С. 154-177.

27. Пешкова Х.В. Налогово-бюджетный федерализм и его влияние на содержание категории «бюджетное устройство государства» // *Налогология* (журнал). – 2010. – № 6. – С. 20-23.

28. Пешкова Х.В. Финансово-бюджетные основы кадрового потенциала государственной службы в судебных органах // *Актуальные проблемы формирования высококвалифицированного кадрового состава правоохранительной службы: Сб-к матер. Конф., 27 мая 2010 г., Воронежский ин-т МВД*, 2010. – С. 103-110.

29. Пешкова Х.В. Роль судебных органов в бюджетной деятельности государства // *Российское правосудие*. – 2010. – № 12. – С. 83-92.

30. Пешкова Х.В. К вопросу о внимании арбитражных судов к актам Конституционного Суда РФ при разрешении налоговых споров и споров, касающихся бюджетного устройства // *Адвокат*. – 2010. – № 12. – С. 35-43.

31. Пешкова Х.В. Правовые позиции Конституционного Суда РФ в арбитражном процессе (в связи с финансовой деятельностью государства) // *Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения): сб-к тезисов докладов: Матер. Всероссийск. научно-практ. конф., Саратов, 3-4 июня 2010 г.* – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 56-57.

32. Пешкова Х.В. Территориальные образования как элемент конструкции бюджетного устройства государства // *Общество, право, правосудие: сб-к матер. Всероссийск. научно-практ. конф.: в 2 ч. / ГОУ ВПО «Российская академия правосудия», Центр. филиал; отв. за вып. В.И. Филатов.* – Воронеж, 2010. – Ч. 1. – С. 111-119.

33. Пешкова Х.В. Установление, введение и взимание региональных налогов с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ // *Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ 2007 г.: По матер. 5-ой Междунар. научно-практ. конф. / 11-12 апр. 2008 г.: сб-к / Под ред. С.Г. Пепеляева.* – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 169-178.

34. Пешкова Х.В. Конституционное правосудие и арбитражное судопроизводство: аспекты взаимосвязи применительно к финансовым отношениям // *Общество, право, правосудие: Сб-к матер. Всероссийск. научно-практ. конф.: В 2-х ч. / ГОУ ВПО «Российская академия правосудия», Центр. филиал.* – Воронеж: ООО Типограф. «ЛИО», 2009. – Ч. 1. – С. 227-239.

35. Peshkova Ch.V. Some Aspects of Intergovernmental Relations in the Russian Federation Bialostok Studia Prawnicze / Uniwersytet w Białymstoku Wydział Prawa. – Białostok, 2009. – Zeszyt 5 : Les reformes principales des finances publiques en Europe au debut du XXI-eme siècle / ed. by E. Ruskowski, M. Tyniewicz. – S. 90-97. (на английском).

36. Пешкова Х.В. Налогово-бюджетный федерализм в России и США // Налоговые споры: опыт России и других стран: По матер. Междунар. науч.-практ. конф. 12-13 нояб. 2007 г. / Под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Статут, 2008. – С. 201-211.

37. Пешкова Х.В. Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // Финансовое право. – 2008. – № 10. – С. 8-17.

38. Пешкова Х.В. Проблема разграничения налоговых и неналоговых платежей в практике Конституционного Суда РФ // Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ 2005 г.: По матер. 3-ей Междунар. науч.-практ. конф. 14-15 апр. 2006 г., Москва: Сб-к / Под ред. С.Г. Пепеляева. – М. Волтерс Клувер, 2007. – С. 260-284.

39. Пешкова Х.В. О связи налоговых и бюджетных правоотношений в практике Конституционного Суда РФ // Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ 2006 года: По матер. 4-ей Междунар. науч.-практ. конф. 13-14 апр. 2007 г., Москва: Сб-к / Под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 161-178.

40. Пешкова Х.В. Достоинства и недостатки дотаций и субсидий: сравнительный анализ бюджетной практики // Из режима функционирования – в режим развития: Сб-к научн. тр. регион. междууз. науч.-практ. конф. 23-26 апр. 2007 г. В 2-х ч. – Ч. 1. – Воронеж: Воронеж. филиал Московского гуманитарно-экономич. ин-та, 2007. – С. 265-269.

41. Пешкова Х.В. Современное законодательство о финансовой помощи как доходе бюджета // Научные труды РАЮН. Вып. 7 : в 2-х т. / отв. ред. В.В. Гриб; Рос. акад. юрид. наук. – М., 2007. – Т. 1. – С. 565-568.

42. Пешкова Х.В. Некоторые вопросы распределения бюджетных фондов финансовой поддержки регионов // Актуальные проблемы профессионального образования: цели, задачи и перспективы развития: матер. 5-ой Всероссийск. науч.-практ. конф. В 2-х ч. – Ч. 2 / Б.Г. Преображенский, Е.С. Подвальный; ВФ РАГС при Президенте РФ – Воронеж: Научная книга, 2007. – С. 65-69.

43. Пешкова Х.В. Теоретические и практические основы межбюджетного распределения дотаций // Бюджетное право Российской Федерации: Ежегодник. 2006 год / Под общ. ред. С.В. Запольского, Д.М. Щекина; Междунар. ассоциация финансового права. – М.: Статут, 2007. – С. 150-162.

44. Пешкова Х.В. Расходы в форме межбюджетных трансфертов как гарантия финансовой основы реализации прав и свобод человека и гражданина // Трибуна молодых ученых: сб-к научн. тр. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – Вып. 12. Человек, его права и свободы – высшая ценность. – С. 158-166.

45. Пешкова Х.В. Исторические аспекты межбюджетных субвенций // Правовая политика Российской Федерации в условиях совре-

менного социально-экономического развития: Матер. II Междунар. науч.-практ. конф. (Ростов-на-Дону, 12-13 окт. 2007 г.) – Р/н-Д: Изд-во Рост. гос. экон. ун-та, 2007. – С. 145-149.

46. Пешкова Х.В. Современное законодательство о финансовой помощи как доходе бюджета // Культура: управление, экономика, право. – 2007. – № 1.

47. Пешкова Х.В. Понятие субвенций по современному законодательству // Вестник Воронежского института высоких технологий. – 2007. – № 2. – С. 198-200.

48. Пешкова Х.В. К вопросу о субъектном составе межбюджетных отношений // Финансовое право. – 2006. – № 9. – С. 10-14.

49. Пешкова Х.В. Современное законодательство об условиях предоставления финансовой помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. «Право». – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. – Вып. 1. – С. 236-246.

50. Пешкова Х.В. Квалифицирующие признаки субъектов межбюджетных отношений финансовой помощи // Финансовое право. – 2006. – № 12. – С. 2-6.

51. Пешкова Х.В. Условия предоставления финансовой помощи как составляющая ее правового регулирования // Научные труды РАЮН. – М., 2006. – Вып. 6: В 4-х т. – Т. 2. – С. 234-239.

52. Пешкова Х.В. Цели предоставления финансовой помощи: философский и правовой аспекты // Юридические записки: сб-к науч. тр. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. – Вып. 18: Современный этап развития российского государства: на пути к «сильному» или правовому государству? – С. 252-260.

53. Пешкова Х.В. Правовое регулирование финансовой помощи общественно-территориальным образованиям. Теория и практика. – Воронеж: Истоки, 2005. – 284 с.

54. Пешкова Х.В. Гарантии в структуре правового статуса субъектов расходования межбюджетных трансфертов // Юридические записки: сб-к науч. тр. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. – Вып. 21: Государственные гарантии: правовые декларации или реальность. – С. 178-190.

55. Пешкова Х.В. Некоторые вопросы практики бюджетного регулирования США // Актуальные проблемы менеджмента, маркетинга и информационных технологий: сб-к научн. удов. – Воронеж АОНО «Институт менеджмента, маркетинга и финансов», 2004. – Вып. 5. – С. 65-71.

Подписано в печать 31.10.2018  
Бумага офсетная 80 г/м<sup>2</sup>  
Печать офсетная.  
Тираж 1000 экз.



Издательство ЛУМ/LOOM  
109387, Москва, ул. Люблинская, 42

Отпечатано в типографии Onebook.ru  
ООО "Сам Полиграфист"  
129090, г. Москва, Протопоповский пер., 6  
e-mail: info@onebook.ru

ISBN 978-5-906072-39-9



9 785906 072399

Экономисты давно заметили, что в России произошла избыточная концентрация собственности, денежных доходов, ресурсов в центре. Вертикали, пирамиды, в которых сначала всё собирается в столицу, а затем – отдается «вниз», перераспределяется – не лучший способ создать в регионах, в тысячах крупных и мелких поселений хозяйский интерес к тому, чтобы год за годом, пусть по мелочи, но выстраивать свою достойную среду обитания. Проще ждать и тянуть сверху, чем самим зарабатывать и тратить внизу – все равно большую часть заработанного заберут, а доходы уйдут куда-то «туда». Это очень простая, почти крестьянская логика, но она работает не только в мелком хозяйстве, но даже и в государстве, на уровне «макро».

Тем важнее монография Христины Вячеславовны Пешковой. Это детальная, ясная работа юриста, в которой исследуется правовая оболочка сверхцентрализации в экономике на примере бюджета, государственных финансов. В ней демонстрируется, как юридические конструкции – в базовых понятиях, в том, как они институализируют отношения, даже в мелких деталях – шаг за шагом могут размывать бюджетный федерализм, провозглашенный Конституцией России...

И тем больше следует ценить исследования, в центре которых – конституционная экономика. Именно так существует эта книга – свидетельство, инструмент для понимания природы происходящего, еще одна точка отсчета для тех, кто хотел бы существовать в экономике, полностью основанной на тех принципах, заложенных российской Конституцией.

*Я.М. Миркин,*

*доктор экономических наук, профессор,  
заведующий отделом ИМЭМО РАН*

ISBN 978-5-906072-39-9



9 785906 072399