

На правах рукописи

СТОЛПОВСКАЯ НАТАЛИЯ БОРИСОВНА

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ
В СФЕРЕ НАЛОГОВЫХ И БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ
(НА ПРИМЕРЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Белгород – 2008

Диссертация выполнена и рекомендована к защите на кафедре конституционного и муниципального права ГОУ ВПО «Елецкий государственный университет имени И.А. Бунина».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Ермаков Владимир Гаврилович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Астафичев Павел Александрович
кандидат юридических наук, доцент
Ефремов Алексей Александрович

Ведущая организация: **Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина**

Защита состоится «21» ноября 2008 г., в 14:00 часов на заседании диссертационного Совета Д 212.015.07 по защите докторских и кандидатских диссертаций по юридическим наукам при ГОУ ВПО «Белгородский государственный университет» по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Белгородского государственного университета, по адресу: 308015 г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

Автореферат диссертации разослан и размещен на сайте Белгородского государственного университета (www.bsu.edu.ru) 20 октября 2008 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

А.Н. Нифанов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена изменившимся статусом России и новой геополитической обстановкой, в которой она реализует конституционные принципы в рамках основ ее конституционного строя, а также стоящими реформационными задачами, направленными, помимо прочего, на обеспечение единства и государственной целостности нашей страны путем оптимизации отношений между федеральными и субъектами Российской Федерации государственными органами.

Предпринимаемые в данной части усилия привели к существенной стабилизации отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, однако процесс их совершенствования продолжается и не в последнюю очередь касается вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между публичными субъектами, представляющими различные уровни государственной власти. Базовые моменты такого разграничения, заложенные в Конституции Российской Федерации¹, многократно изменялись и продолжают уточняться в федеральном и региональном законодательстве. Тем самым подтверждается приоритетность и высокая общественная ценность оптимизации взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти с учетом особенностей предметной сферы их функционирования.

Несмотря на незначительный срок конституционного строительства современной России, накоплен достаточный опыт для анализа, подведения итогов проделанной работы, выработки концепции дальнейшего реформирования конституционного законодательства в сфере разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также создана определенная база для краткосрочного и долгосрочного прогнозирования, планирования и практического внедрения полученных результатов.

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993, 25 декабря.

Необходимо учитывать, что результативность выбранной модели разграничения полномочий органов государственной власти Центра и регионов в большей степени зависит от финансовых полномочий органов государственной власти, прописанных конституционно в связи с бюджетной и налоговой сферами. Особенно это актуально для такой «разносубъектной» по своим качественным характеристикам федерации как Россия. Следовательно, базовым принципом разграничения полномочий в сфере налоговых и бюджетных отношений должен стать принцип соразмерности прав и обязанностей Российской Федерации и ее субъектов. Этот принцип включает в себя четкое и рациональное распределение полномочий органов государственной власти по вертикали, то есть определение степени их необходимого участия во всех сферах общественной жизни, установление количественных и качественных показателей, позволяющих соотнести объем возложенных обязанностей с необходимыми для их выполнения финансовыми ресурсами, а также закрепление за органами государственной власти каждого уровня соответствующих налоговых и бюджетных полномочий.

Таким образом, актуальность исследования обусловлена необходимостью выработки для современного российского общества наиболее эффективной и рациональной модели разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере налоговых и бюджетных отношений, с целью максимального удовлетворения социально-значимых потребностей общества в государственных услугах, защиты интересов как общества и государства в целом, так и отдельных групп населения, а также обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Степень научной разработанности темы исследования определена тем устойчивым интересом, который проявляют исследователи к проблеме разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти центра и регионов. Вопросы выбора оптимальной формы государства, исследование его строения, основных составных частей, внутренней структуры, основных методов становления и осуществления государственной власти вол-

новали многих мыслителей древности: Платона, Аристотеля, Полибия, Цицерона и других. С учетом их выводов в более позднее время развивались представления о проблемах рассредоточения государственной власти, в том числе в сложносоставных государствах.

Данные проблемы не утрачивают актуальности и в наши дни, привлекая внимание отечественных ученых, представляющих различные отрасли знаний. Экономические аспекты распределения государственных финансов были исследованы такими российскими экономистами, как Т.В. Грицюк, Г.В. Курляндская, Л.И. Пронина, М.А. Сажина, В.Б. Христенко, В.Б. Шуба; исторические, политические, философские аспекты разграничения полномочий органов государственной власти центра и регионов представлены, в частности Р.Г. Абдулатиповым, Ю.С. Васютиным, Н.И. Костомаровым, Н.П. Медведевым, А.И. Соловьевым, Р.С. Хакимовым. В связи с заявленной темой особое внимание обращается на юридические разработки проблем разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различных уровней, в том числе в сфере налоговых и бюджетных отношений. Среди них С.А. Авакьян, А.Г. Баженов, М.Ю. Березин, М.В. Глигич-Золотарева, Н.М. Добрынин, П.И. Евсеев, В.Г. Ермаков, Л.М. Карапетян, М.Н. Карасев, Д.Н. Козак, В.С. Кронский, Ю.А. Крохина, В.А. Черепанов, А.Н. Чертков, В.Е. Чиркин и мн. др.

Кроме того, были проведены исследования по рассматриваемому вопросу научными коллективами и учреждениями, как то: Казанский институт федерализма, Центр фискальной политики, Институт «Восток-Запад», Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований и т.д. Большое внимание проблемам разграничения полномочий органов государственной власти в сфере налоговых и бюджетных отношений уделяется профильными комитетами и комиссиями, созданными в палатах Федерального Собрания Российской Федерации. Практика показывает, что все чаще эти проблемы составляют предмет диссертационных исследований.

Цель диссертационного исследования – осуществить комплексный анализ конституционно-правовой модели разграничения предметов ведения

Российской Федерации и ее субъектов с учетом особенностей полномочий соответствующих органов государственной власти в сфере налоговых и бюджетных отношений, а также выявить перспективы ее целесообразного совершенствования.

Достижению поставленной цели способствует решение следующих задач:

- проанализировать особенности конституционной модели федеративного устройства России, а также рассмотреть факторы, оказавшие влияние на ее оформление;

- раскрыть общие принципы и выявить тенденции разграничения предметов ведения, характерных для современных федеративных государств;

- исследовать конституционно-определенные предметы ведения, связанные с налогово-бюджетной сферой;

- проанализировать действующее законодательство, определяющее особенности процесса разграничения предметов ведения в налоговой и бюджетной сферах в контексте проводимых реформ;

- выявить проблемы реализации органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов возложенных на них налоговых и бюджетных полномочий;

- раскрыть содержание отношений, складывающихся в процессе разграничения налогово-бюджетных полномочий федеральных и региональных органов с учетом специфики их правового положения;

- оценить социально-экономическую целесообразность существующей модели разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере налоговых и бюджетных отношений;

- выработать рекомендации по оптимизации взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере реализации ими налогово-бюджетных полномочий.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения в сфере взаимодействия органов государственной власти и ее субъек-

тов в сфере налоговых и бюджетных отношений. **Предмет** исследования составляют нормы Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, устанавливающие порядок разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере налоговых и бюджетных отношений.

Теоретической основой диссертационной работы являются труды отечественных исследователей, среди которых: Р.Г. Абдулатипов, М.В. Баглай, Ю.Г. Барсегов, Л.Ф. Болтенкова, В.Г. Введенский, Н.Ф. Воробьев, А.Ю. Горохов, Д.Л. Златопольский, Л.А. Иванченко, А.И. Ким, А.В. Киселева, И.М. Кислицин, А.Е. Козлов, Е.И. Козлова, Б.С. Крылов, В.А. Кряжков, О.Е. Кутафин, В.И. Лафитский, И.Д. Левин, В.Н. Лысенко, М.Н. Марченко, Н.А. Михалева, А.А. Мишин, Л.А. Морозова, С.В. Поленина, В.В. Пустогаров, В.А. Ржевский, О.Г. Румянцев, Б.А. Страшун, Р.И. Таранопольский, Б.Н. Топорнин, И.А. Умнова, О.И. Чистяков, Б.С. Эбзеев. Кроме того, были учтены взгляды ученых-юристов на проблему разграничения полномочий органов государственной власти центра и регионов: С.А. Авакьяна, А.Г. Баженова, М.Ю. Березина, М.В. Глигич-Золотарева, Н.М. Добрынина, П.И. Евсеева, В.Г. Ермакова, Л.М. Карапетяна, М.Н. Карасева, Д.Н. Козака, В.С. Кронско-го, Ю.А. Крохиной, В.А. Черепанова А.Н. Черткова В.Е. Чиркина и др.

Правовая основа диссертационного исследования сформирована на основе Конституции Российской Федерации, кодифицированного и иного федерального законодательства (Бюджетный, Налоговый кодексы, федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон РФ от 26 ноября 1998 г. № 181-ФЗ «О бюджете развития Российской Федерации» и др.), законодательства субъектов Центрального федерального округа (Белго-

родской, Воронежской, Курской, Липецкой, Орловской и тамбовской областей). Привлечены также Бюджетные послания главы государства (2005-2008 гг.). Широко использованы итоговые решения Конституционного Суда Российской Федерации, отражающие его правовые позиции относительно принципов и процесса разграничения предметов.

Методологическая основа исследования определена, исходя из общенаучных (диалектический, системный, анализа и синтеза и др.) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, системно-структурный, статистический и др.) методов. С их помощью осуществлен анализ правовых норм, их толкование, систематизация, классификация. Сравнительно-правовой метод использован при сопоставлении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ, а также для выявления особенностей разграничения полномочий органов государственной власти различных федеративных государств. Использование историко-правового метода исследования способствовало анализу исторической обстановки принятия нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере, выявлению предпосылок их принятия и причин дальнейшего изменения.

Опора на названные методы позволила выяснить, насколько разграничение предметов ведения, заложенное в Конституции России, а также основанное на данном разграничении распределение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, обеспечено финансовыми ресурсами для их реализации, а также, насколько соответствует Конституции Российской Федерации существующая модель распределения государственных финансов.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в нем в числе первых:

- осуществлен анализ норм Конституции Российской Федерации, касающихся разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере бюджетных и налоговых отношений;

- представлены результаты рассмотрения норм соответствующего отраслевого законодательства с точки зрения их соответствия Конституции Российской Федерации в части разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и субъектов Федерации органами государственной власти;

- раскрыты подходы к определению экономической эффективности сложившегося конституционно-правового порядка разграничения налоговых и бюджетных полномочий органов государственной власти;

- выявлена группа специальных гарантий реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различных уровней;

- предложена авторская трактовка понятия «предметы ведения»;

- представлены критерии распределения финансовой помощи, исходящей из федерального Центра в адрес субъектов Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие положения, обладающие элементами научной новизны:

* Раскрыто, что специальными гарантиями реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов в сфере налогово-бюджетных отношений являются:

- законодательно закрепленные функции этих органов;
- правовое регулирование деятельности в указанной сфере;
- финансовое обеспечение такой деятельности.

Обоснована необходимость централизации в данной сфере экономических и политических функций, имеющих наиболее важное государственное значение. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть наделены теми функциями, осуществление которых требует учета особенностей определенной территории.

* Выявлены факторы, снижающие эффективность процесса разграничения между федеральными и субъектов Российской Федерации органами государственной власти в налогово-бюджетной сфере. Среди них:

- отсутствие легальных определений «предметов ведения», «полномочий», «компетенции»;

- терминологическая неопределенность, наличествующая в ст.ст. 71-72 Конституции Российской Федерации;

- применение разнородных критериев – право на совершение определенных действий, объекты гражданских прав, общественные отношения – при закреплении предметов ведения за различными уровнями государственной власти;

- неоднозначность отнесения конституционно установленных предметов ведения к определенной сфере общественных отношений и соответствующим по своей правовой природе субъектам.

В связи с этим предложено изменение структуры статей о разграничении предметов ведения, выстроив их строго по схеме «публично-правовое образование – действие, которое оно вправе совершать – перечень общественных отношений, где реализуются соответствующие полномочия».

Приведены доводы в пользу включения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определения понятий «предметы ведения», «компетенция» и «полномочия», которыми необходимо руководствоваться в отраслевом законодательстве.

* Предложена авторская трактовка «предметов ведения», которые представляют собой конституционно-обусловленное комплексное публично-правовое образование, содержание которого опосредовано единством общественных отношений, сфер и видов деятельности соответствующих субъектов в установленных юридически значимых формах. Исходя из этого уточнено, что компетенция органов государственной власти Российской Федерации, и ее субъектов воплощается в наборе их полномочий, которые конкретизируются в правах и обязанностях отдельных должностных лиц.

* Показано, что к числу препятствий эффективной реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации в налоговой сфере относятся, помимо прочего, содержащиеся в Конституции Российской Федерации и в Налоговом кодексе России противоречия. Так, общие принципы налогообложения и сборов в России, составляя предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов (п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации), подпадают под действие двух конкурирующих конституционных норм; исходя из ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации по ним издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними нормативные акты субъектов Российской Федерации; исходя из ч. 3 ст. 75 российской Конституции для них определен закрытый перечень регулирующих актов – федеральный закон. Они же устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации, где не предусмотрено участие субъектов Российской Федерации.

Исходя из этого, необходимо уточнить позицию Налогового кодекса России в части наделения субъектов Федерации возможностью реализовывать конституционное право принимать нормативные акты, касающиеся общих принципов налогообложения и сборов.

* Обоснована нецелесообразность для Российской Федерации полного отказа от собственных и регулирующих налогов. Увеличение доли налоговых доходов в доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации, в отличие от финансовой помощи, размер которой никак не зависит от органов государственной власти субъектов Федерации, стимулирует собственные налоговые усилия последних. Однако повышение доли налоговых доходов в общем объеме доходов территориальных бюджетов снижает объем доходов, предназначенных для перераспределения между территориями, и тем самым фактически консервируются сложившиеся диспропорции в уровне их развития. Следовательно, в составе доходов вышестоящих бюджетов должно быть достаточное количество средств, необходимых для оказания финансовой помощи ниже-

стоящим бюджетам, направленной на ликвидацию горизонтальной несбалансированности.

* Показано, что в процессе распределения финансовой помощи, исходящей из федерального Центра необходимо учитывать:

- особенности и принципы конституционной модели российского федерализма;

- совокупность объективных и субъективными факторов, влияющих на развитие федеративных отношений налогово-бюджетного свойства;

- критерий обоснованности финансовой поддержки субъектов Российской Федерации за счет федеральных доходных источников, полученных на территории других ее субъектов.

Комплексный учет указанных критериев позволит обеспечить реализацию конституционного принципа равенства субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральной властью (ч. 4 ст. 5), независимо от уровня их экономического развития вообще и равенство бюджетно-правового статуса российских субъектов, поддерживаемого идентичными финансовыми возможностями его реализации.

* Обоснована необходимость наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации реальными полномочиями по администрированию налогово-бюджетных отношений, что позволит возложить на них ответственность за своевременное и качественное исполнение своих бюджетов, а именно собственных расходных полномочий по предоставлению социально-значимых государственных услуг.

Практическая и теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы в процессе дальнейшего совершенствования разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере налоговых и бюджетных отношений, а также при разработке концепции реформирования налогово-бюджетных отношений органов государственной власти Российской Федерации.

Теоретические выводы диссертации могут быть положены в основу дальнейших научных исследований в области совершенствования правового регулирования вопросов о разграничении полномочий органов государственной власти с учетом особенностей предметной сферы данного процесса.

Диссертационное исследование может представлять интерес для работников органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также для студентов и аспирантов как юридических ВУЗов при изучении курсов «Конституционное право России», «Финансовое право», «Бюджетное право» и «Налоговое право», спецкурсов «Региональное экономическое право», «Конституционное (уставное) право субъектов Федерации», так и экономических и историко-политологических специальностей при изучении курсов «Государственные финансы», «Федералогия», «Бюджетно-налоговая политика», «Политическая регионалистика».

Апробация результатов исследования проведена автором в ходе обсуждения результатов на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина и при выступлениях на научно-практических конференциях (Международная научно-практическая конференция «Проблемы обеспечения национальной безопасности в контексте миграционных процессов и борьбы с терроризмом» (Елец, 12-13 октября 2006 г.; Межвузовская научно-практическая конференция «Государство, право, общество: современное состояние и проблемы развития» (Липецк, 22 ноября 2005 г.); научно-практическая конференция «Муниципальное управление: этапы становления и развития» (Елец, 16 ноября 2007 г.)) Основные положения и выводы диссертации изложены в опубликованных автором научных статьях.

Структура и объем диссертации опосредованы целевыми ориентирами разработки заявленной проблемы и ее особенностями. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, степень ее научной разработанности, объект, предмет и цели диссертации, его методология, в краткой форме излагаются полученные в ходе исследования результаты и выносимые на защиту положения, а также приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Глава 1. «Федерализм как основа разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере налоговых и бюджетных отношений» состоит из двух параграфов. Она посвящена обоснованию необходимости конституционного разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере налоговых и бюджетных отношений.

В первом параграфе – «Особенности федеративного устройства России и значение принципов федерализма для построения бюджетной и налоговой систем» – выявлены особенности конституционной модели государственно-территориального Российской Федерации.

Анализ процесса конституционного закрепления федеративного устройства Российского государства указал на разнообразные подходы к характеристике причин, обуславливающих необходимость существования многоуровневой системы власти и управления.

Действующая Конституция Российской Федерации закрепила, что Россия есть демократическое федеративное государство, состоящее из равноправных субъектов Федерации (ст.ст. 1, 5). С целью показать неравенство в социально-экономическом развитии регионов, а также влияние на данный процесс ряда объективных факторов (географических, климатических, макроэкономических и др.), в работе приведена соответствующая характеристика субъектов Федерации Центрального Федерального округа. Так, отношение государственного долга к доходам бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета в Липецкой области составляет 1,74%, в Воронежской области – 25,30%, а в Орловской области – 109,72%. Доля собственных доходов в общем объеме

доходов составляет в бюджете Липецкой области 96,45%, а в Воронежской области и в Орловской области – 64,23% и 66,02% соответственно². Анализ параметров бюджетов областей Центрально-черноземного района за 2006 год позволил выявить серьезные изменения в их социально-экономическом положении. Так, ряд областей (Воронежская, Орловская и Тамбовская) значительно увеличили доходную часть бюджетов. Исключение составили Белгородская и Липецкая области, в которых доходная часть бюджета сократилась из-за изменения налогового и бюджетного законодательства, а также из-за ухудшения конъюнктуры на рынке черных металлов и проката.

Асимметричность федеративного устройства российского государства подтверждается некоторыми конституционными положениями о разном статусе субъектов Федерации, а именно: наличием конституций у республик, возможностью принятия законов об автономной области и автономном округе и регулированием отношений автономных округов с краями и областями, в которые они входят федеральным законом и договором. Тем не менее, конституции республик в составе Российской Федерации, а также любые другие правовые акты ее субъектов не должны противоречить Конституции Российской Федерации, так как она имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории России (ч. 1 ст. 15). Конституция Российской Федерации закрепляет, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны (ч. 4 ст. 5). Следовательно, любое отступление от данного правила, будь то бюджетные, налоговые или любые другие отношения, должно рассматриваться как противоречие конституционным нормам.

Во втором параграфе – «Основные направления реформирования налогового и бюджетного законодательства России в конце XX – начале XXI вв.» – исследован процесс реформирования прежней централизованной и по существу унитарной бюджетной системы российского государства, начавшийся

² Исследование относительной кредитоспособности субъектов Российской Федерации // http://www.akm.ru/rus/rc/ioksrif_060616.stm

в 1991 году, когда были приняты Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» и Закон РФ «Об основах налоговой системы в РФ».

Децентрализация и механизм взаимодействия разных уровней бюджетной системы получили развитие в 1992–1993 гг. Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» придал независимость бюджетам всех уровней.

Особого внимания в регулировании налогово-бюджетных отношений заслуживают ежегодные Бюджетные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ. В этих посланиях подводятся итоги бюджетного развития за предыдущий период, определяются основные задачи бюджетной политики на дальнейшую перспективу, намечаются основные направления налоговой политики, а также пути повышения эффективности бюджетных расходов. Особое внимание послания уделяют совершенствованию межбюджетных отношений. В них постоянно затрагивается вопрос о разграничении полномочий федерального Центра и субъектов Федерации в сфере налогово-бюджетных отношений.

В 1994–2003 гг. в бюджетной сфере основным направлением развития было постоянное совершенствование и развитие законодательства, регулирующего бюджетное устройство и бюджетный процесс, в целях закрепления и реализации принципов единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему Российской Федерации, а также сближения уровней социально-экономического развития регионов за счет развития межбюджетных отношений.

Таким образом, в конце XX – начале XXI вв. была проделана масштабная работа по реформированию бюджетной и налоговой сфер: в российском законодательстве были заложены правовые и экономические основы разграничения

полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, сформулированы финансовые основы местного самоуправления.

Глава 2. «Разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере налоговых и бюджетных отношений» состоит из трех параграфов. Она представляет анализ конституционно-правового закрепления состояния разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в сфере налоговых и бюджетных отношений.

В первом параграфе – «Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере налоговых и бюджетных отношений» – выделены положения, составляющие конституционные основы для разграничения полномочий органов государственной власти в сфере налоговых и бюджетных отношений.

В данном параграфе установлено, что некоторые положения Конституции Российской Федерации относительно разграничения полномочий органов государственной власти России и ее субъектов в финансовой сфере противоречат друг другу. Так, общие принципы налогообложения и сборов в российском государстве, составляя предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов (п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации), подпадают под действие двух конкурирующих конституционных норм; исходя из ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации по ним издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними нормативные акты субъектов Российской Федерации; исходя из ч. 3 ст. 75 российской Конституции для них определен закрытый перечень регулирующих актов – федеральный закон. Они же устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации, где не предусмотрено участие субъектов Российской Федерации.

Исходя из этого, необходимо уточнить позицию Налогового кодекса России в части наделения субъектов Федерации возможностью реализовывать кон-

ституционное право принимать нормативные акты, касающиеся общих принципов налогообложения и сборов.

Во втором параграфе – «Особенности разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере налоговых отношений» – исследованы нормы права, регулирующие, властные налоговые полномочия государственных органов, ответственных за определение ставок и структуры распределения доходов по уровням бюджетной системы.

Оценив в целом налоговые полномочия органов государственной власти субъектов Федерации, можно отметить, что они весьма ограничены: все основные элементы налогообложения определяются федеральным налоговым законодательством. В соответствии со ст. 12 Налогового кодекса РФ органы государственной власти вправе лишь конкретизировать налоговую ставку в установленных федеральным законодательством пределах, дополнить перечень льгот, определить порядок и сроки уплаты и формы отчетности по соответствующему налогу. То есть, в настоящее время в России объем фискальных полномочий субъектов Федерации достаточно узок и не предполагает права введения собственных налогов, не предусмотренных федеральным законодательством, или повышения налоговых ставок сверх предусмотренных федеральным законодательством пределов. Тем не менее, практическое отсутствие у региональных властей полномочий по мобилизации дополнительных фискальных источников нельзя не учитывать при закреплении бюджетных полномочий органов государственной власти, регулировании межбюджетных отношений и, в первую очередь, при решении вопросов о финансовом обеспечении обязательств органов государственной власти субъектов Федерации.

Третий параграф – «Особенности разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере бюджетных отношений» – посвящен анализу полномочий органов государственной власти по формированию и распоряжению налоговыми доходами.

При характеристике полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере бюджетных отношений выделены три составные части данных полномочий: законодательное регулирование, распределение доходных источников и разграничение прав и обязанностей в процессе межбюджетных отношений.

Однако, самостоятельность бюджетов во многом определяется не только и даже не столько наличием собственных источников доходов бюджета каждого уровня, сколько размером и уровнем собственных доходов в объеме соответствующего бюджета. В настоящее время самостоятельность бюджетов субъектов России гарантируется еще и главой 8 Бюджетного кодекса РФ. В ней закреплён перечень налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Федерации, что является новеллой отечественного законодательства. Например, в п. 2 ст. 56 Бюджетного кодекса РФ закреплён перечень налоговых доходов от федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Федерации, с указанием процентов по каждому из налогов. Без такого перечня, используя закреплённое в Налоговом кодексе РФ деление налогов на федеральные, региональные и местные, осуществлять четкое разграничение конкретных доходов по уровням бюджетной системы страны было практически невозможно. При этом, несмотря на существенные положительные изменения законодательства, принципу самостоятельности бюджетов противоречат некоторые другие положения, содержащиеся в главах Бюджетного кодекса РФ. Так, в доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы Российской Федерации для целевого финансирования централизованных мероприятий. При этом нормативы централизации устанавливаются без согласования с органами власти субъектов РФ, поскольку утверждаются федеральным и региональными законами о соответствующих бюджетах на очередной финансовый год.

Равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации не допускает дискриминации бюджетов или, наоборот, установления привилегированного положения во взаимоотношениях с вышестоящим бюджетом. Реализация

данных принципов является одной из наиболее эффективных гарантий федерализма в Российской Федерации.

Неравномерность социально-экономического развития разных субъектов России делает реализацию данных принципов весьма проблематичной и вызывает споры при утверждении бюджета на соответствующий год. Ведь принцип равенства предполагает не только установление единых для всех субъектов Российской Федерации нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты ее субъектов и единого порядка уплаты налогов и сборов, но и равенство в финансовой помощи субъектам Российской Федерации. Однако это «уравнивание» для России как государства с огромной территорией и диспропорциями в уровнях экономического развития регионов может оказаться не только не справедливым, но и практически невозможным.

В главе 3. «Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее Федерации в сфере налоговых и бюджетных отношений» состоит из трех параграфов. В ней обозначены существенные недостатки действующего регионального и федерального законодательства в рассматриваемой сфере отношений.

В первом параграфе – «Роль и место законодательства субъектов Российской Федерации в сфере регулирования налоговых и бюджетных отношений» – определено, что помимо федеральных нормативных правовых актов для разграничения полномочий органов государственной власти в сфере налоговых и бюджетных отношений немаловажное значение имеют и акты, принимаемые субъектами РФ. Последние можно разделить на четыре группы:

- 1) Конституции (уставы) субъектов РФ;
- 2) законы субъектов РФ, регулирующие организационные и процедурные вопросы деятельности государственных органов в сфере бюджетно-налоговых правоотношений;
- 3) законы субъектов РФ, регулирующие общественные отношения, связанные с исполнением субъектами РФ возложенных на них расходных обязательств;

4) нормативные правовые акты, принимаемые уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ во исполнение актов, перечисленных в трех первых группах. В эту же группу можно отнести и законы субъектов о региональном бюджете на соответствующий финансовый год.

В настоящее время федеральное законодательство обуславливает принятие законов субъектов РФ по всем вопросам общественной жизни, предусматривающим необходимость расходования бюджетных средств, программ регионального развития. При этом на органы государственной власти субъектов Федерации ложится огромная нагрузка и огромная ответственность за результаты социально-экономического развития своего региона.

Во втором параграфе – «Современные проблемы разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере налоговых и бюджетных отношений» – выявлены факторы, снижающие эффективность процесса разграничения между федеральными и субъектами Российской Федерации органами государственной власти в налогово-бюджетной сфере. Среди них: отсутствие легальных определений «предметов ведения», «полномочий», «компетенции»; терминологическая неопределенность, наличествующая в ст.ст. 71-72 Конституции Российской Федерации; применение разнородных критериев – право на совершение определенных действий, объекты гражданских прав, общественные отношения – при закреплении предметов ведения за различными уровнями государственной власти; неоднозначность отнесения конституционно установленных предметов ведения к определенной сфере общественных отношений и соответствующим по своей правовой природе субъектам.

При этом можно отметить, что одной из характеристик существующей системы межбюджетных отношений в последние годы является как довольно сильная централизация полномочий в сфере налоговых и бюджетных отношений, так и централизация самих финансовых ресурсов на федеральном уровне. Но назвать данную характеристику однозначно недостатком сложившейся бюджетно-налоговой системы, на наш взгляд, было бы не совсем верно. Как

уже отмечалось ранее, в ведении Российской Федерации находится круг вопросов несравнимо больший, нежели в ведении субъектов Федерации, особенно это касается вопросов регулирования налоговых и бюджетных отношений. Естественно, любые права порождают обязанности и, главное, ответственность за создание такой финансовой системы государства, которая отвечала бы и интересам федерального Центра, и субъектов России, и отдельно взятого гражданина страны. Оптимизация вертикальной структуры бюджетной системы включает в себя создание правовой базы межбюджетных отношений. Кроме того, федеральные органы власти несут ответственность за решение общенациональных задач, что также требует огромных финансовых ресурсов.

В третьем параграфе – «Основные направления совершенствования законодательства в сфере разграничения налоговых и бюджетных полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов», – в результате проведенного анализа действующих нормативных правовых актов в сфере разграничения налоговых и бюджетных полномочий органов государственной власти, сформулированы предложения по оптимизации налогово-бюджетных отношений органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Отметим, что крайне важным является обеспечение финансовой стабильности и создание благоприятных условий для развития экономики на всей территории государства, а не только в отдельных регионах страны. Последнее предполагает совершенствование процедурных вопросов взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов, а также более четкое законодательное закрепление расходных обязательств и доходных полномочий органов власти различных уровней.

Также необходимо включить в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определения понятий «предметы ведения», «компетенция» и «полномочия» и использовать их в отраслевом законодательстве (жилищном, земельном, административном и т.д.).

Доходные источники бюджетов всех уровней должны быть распределены пропорционально расходным обязательствам с учетом первоочередных приоритетных направлений. При этом необходимо стремиться к увеличению собственных доходов бюджетов всех уровней и к снижению в них доли финансовой помощи из вышестоящего бюджета, необходимо повышать заинтересованность регионов к увеличению собственной доходной базы, а не поощрять иждивенчество и пассивность региональных властей финансовой помощью.

Повышение ответственности органов государственной власти, улучшение налогово-бюджетного администрирования и отчетности также должно стать одним из приоритетных направлений совершенствования налогово-бюджетного законодательства. Обоснована необходимость наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации реальными полномочиями по администрированию налогово-бюджетных отношений, что позволит возложить на них ответственность за своевременное и качественное исполнение своих бюджетов, а именно собственных расходных полномочий по предоставлению социально-значимых государственных услуг

В заключении диссертационного исследования подведены основные итоги и сформулированы общие выводы.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора.

I. Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Столповская Н.Б. Конституционно-правовые основы разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов // История государства и права. 2008. № 22. – 0,5 п.л.
2. Столповская Н.Б. Современные проблемы разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере налоговых и бюджетных отношений // Российский экономический интернет-журнал [Электронный ресурс]: Интернет-журнал АТиСО / Акад. труда и социал. отношений – Электрон. журн. – М.: АТиСО, 2006. № гос. регистрации

0420600008. – Режим доступа: http://www.e-rej.ru/Speakers.htm#let_s_rus, свободный – Загл. с экрана.

II. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

1. Столповская Н.Б. Роль и место законодательства субъектов РФ в сфере регулирования налоговых и бюджетных отношений // Вестник Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина Вып.13. Серия «Право». – Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2007. – 0,5 п.л.
2. Столповская Н.Б. Некоторые проблемы реализации налоговых полномочий органами местного самоуправления на примере налога на имущество физических лиц // Материалы Межрегиональной научно-практической конференции. – Елец: ЕГУ, 2007. – 0,6 п.л.
3. Столповская Н.Б. Некоторые проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Государство, право, общество: современное состояние и проблемы развития: сборник докладов межвузовской научно-практической конференции. – Липецк: ЛГТУ, 2006. – 0,7 п.л.
4. Столповская Н.Б. Правовые основы финансирования органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации расходов на обеспечение национальной безопасности // Проблемы обеспечения национальной безопасности в контексте миграционных процессов и борьбе с терроризмом: сборник научных трудов. – Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2006. – 0,6 п.л.
5. Столповская Н.Б. Предметы ведения, полномочия и компетенция органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации: понятие и содержание терминов // Материалы научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета им. И.А.Бунина. Выпуск 6. – Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2005. – 0,6 п.л.
6. Столповская Н.Б. Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления как собственников земля и других природных ресурсов // Вестник Елецкого государственного университета им. И.А.Бунина Вып.10. Серия «Право». – Елец: ЕГУ, 2005. – 0,8 п.л.

7. Столповская Н.Б. Основные направления реформирования налогового и бюджетного законодательства в 90-х годах XX века-2000-х годах // Социокультурные аспекты психологии и права: Межвузовский сборник научных трудов. Выпуск II. – Елец: ЕГУ, 2005. – 0,6 п.л.
8. Столповская Н.Б. Значение принципов федерализма для построения бюджетной и налоговой систем // Материалы научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета им. И.А.Бунина. Выпуск 7. – Елец: ЕГУ им. И.А. Бунина, 2005. – 0,8 п.л.