

**Харитонов Илья Константинович**

преподаватель кафедры гражданского права  
и гражданского процесса  
Краснодарского университета  
МВД России  
тел.: (861) 290-13-35

## **НЕКОТОРЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ И ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация:**

*В статье рассматриваются вопросы конституционного разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами и проблемы их финансового обеспечения. Сформулированы недостатки конституционного регулирования федеративных отношений, раскрыты основные принципы федерализма в России. В статье уделено особое внимание экономическим гарантиям федеративных отношений. Освещены проблемы финансового обеспечения полномочий субъектов Российской Федерации. Сформулированы выводы о необходимости дальнейшего совершенствования разграничения бюджетных полномочий в Российской Федерации.*

**Ключевые слова:**

*федерализм, федеративные отношения, конституционные полномочия, совместные полномочия, бюджетная система, децентрализация полномочий.*

**Kharitonov Ilya Konstantinovich**

Lecturer of the Civil Law  
and Civil Process Department,  
Krasnodar University of the Ministry of  
Internal Affairs of Russia  
tel.: (861) 290-13-35

## **SOME CONSTITUTIONAL AND FINANCIAL ASPECTS OF FEDERAL RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**The summary:**

*The article reviews the issues of the constitutional separation of powers between the federation and its subjects, and the problems of their financial maintenance. The author couches the downsides of the constitutional regulation of federal relations, and clears up the main principles of federalism in Russia, emphasizing economic guarantees of federal relations, and coming to the conclusion that further developing of separation budget authorities in the Russian Federation are required.*

**Keywords:**

*federalism, federal relations, constitutional powers, joint authority, budget system, decentralization of powers.*

Современная наука конституционного права рассматривает федерализм как принцип, режим и форму государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях [1, с. 11]. В главе первой Конституции закреплена федеративная форма государственного устройства с образованием внутри государства республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов как равноправных субъектов Российской Федерации. Кроме того, признается и гарантируется местное самоуправление.

Федерализм может рассматриваться в политическом и экономическом аспектах. Среди ученых нет единого взгляда на его природу. С одной стороны, высказывается позиция о партнерстве Федерации с ее субъектами. С другой – поддерживается идея о командной системе управления. Принципиальное выражение идеи равенства в правовой сфере содержится в Конституции страны как основополагающем документе правовой системы. Современное российское законодательство содержит две идеи, закреплённые в Конституции России: равенство перед законом и судом и равенство прав, обязанностей и ответственности (равноправие). В отраслевом законодательстве эти идеи развиваются и конкретизируются [2, с. 112].

Также высказывается мнение, что российский федерализм – это разновидность кооперативного федерализма, в котором присутствует разграничение предметов ведения и полномочий в сфере совместной компетенции. Это определяет особенности формирования отношений между федеральным уровнем власти и ее субъектами. Федерация предполагает стремление ее субъектов к государственно-политическому и социально-экономическому единству при сохранении значительной степени самостоятельности. Таким образом, федерация – это соединение нескольких государств, государственно-территориальных или территориальных образований в интересах достижения общих целей с помощью федеральной власти при условии сохранения за каждым субъектом определенной самостоятельности в рамках единого целого [3, с. 106]. При этом выделяется несколько уровней субъектов отношений. Первый – Российская Федерация и ее субъекты. Второй – государственные органы федерального уровня и субъектов Российской Федерации.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и

полномочий между органами государственной власти федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Федеративная природа государственной власти в Российской Федерации сама по себе уже изначально ориентирует на необходимость грамотного разграничения полномочий.

Особые сложности вызывает сфера совместной компетенции. Установление совместной компетенции преследует цель разграничить полномочия федерации и ее субъектов, в том числе в бюджетной сфере. Ввиду нечеткости в разграничении совместной сферы интересов разграничить расходные обязательства и бюджетные полномочия иногда достаточно сложно. Сфера совместной компетенции предназначена для учета конкретных условий того или иного региона, что реализуется принятием соответствующего законодательства субъектов Российской Федерации. Учитывая смысл отношений данной группы, федеральные власти принимают наиболее важные решения, а субъекты федерации в соответствии с федеральным законодательством – свои законы. Предметы ведения и полномочия могут переходить из компетенции федерации в компетенцию субъектов и обратно. Исключительная же компетенция означает, что по вопросам, названным в Конституции, предметы ведения закрепляются или только за федерацией, или только за субъектами федерации. Такая модель называется кооперативной, а не конкурирующей компетенцией, что предполагает сотрудничество разных уровней государственной власти. Федерация должна устанавливать лишь общие для всех ее субъектов правовые начала решения вопросов, находящихся в совместном ведении, оставляя детальные предписания на усмотрение субъектов. В этом случае федеральное законодательство дополняется актами субъектов, а в единстве они регулируют определенный круг вопросов, составляющих сферу совместной компетенции. Следовательно, характер полномочий этой группы таков, что для их воплощения в жизнь требуется учет специфических особенностей субъектов Российской Федерации. По содержанию полномочия России по вопросам, отнесенным к совместному ведению федерации и ее субъектов, могут быть подразделены на подгруппы в зависимости от того, касаются ли они экономической деятельности, социальной сферы, культуры, образования, охраны прав и законных интересов граждан, внешних сношений.

Статья 72 Конституции представляется более сложной для изучения, так как при ее толковании возникает наибольшее количество вопросов, в том числе проблемные. Из толкования ст. 72 Конституции следует, что объем полномочий у всех субъектов Российской Федерации должен быть равным, то есть субъекты являются симметричными по своей правовой природе. При этом в действительности Российская Федерация – это асимметричная федерация, в которой прав у республик намного больше, нежели у территориальных субъектов. Это прослеживается даже на примере построения высших государственных органов, у которых полномочий намного больше, нежели у руководителей территориальных субъектов Российской Федерации.

С одной стороны, Конституция пошла по пути некоторого сужения предметов совместного ведения, отводя федерации координационную и руководящую роль. Изменения в предметах совместного ведения и пределах правового воздействия на них связаны с новыми акцентами в определении важности того или иного вопроса и с развитием рыночных отношений, требующих срочного и единообразного разрешения накопившихся в этой области проблем. Например, в судостроительстве также необходимо установить единообразие, а главное – свести к минимуму зависимость судов от региональной власти – соответственно это предмет совместного ведения.

Так, с одной стороны, в перечень вопросов, относящихся к совместному ведению, включены два новых положения: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами и координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров. С другой стороны, формулировки в перечне вопросов совместного ведения в ст. 72 Конституции не позволяют уяснить критерии, по которым федерация может ограничивать полномочия своих субъектов.

Сказанное позволяет сделать важный вывод: ст. 71 и ст. 72 Конституции закрепляет исключительную компетенцию Российской Федерации, но объемы полномочий по различным предметам ведения в них различны. Если по предметам ведения, названным в ст. 71, законодательствовать могут исключительно органы федеральной власти, то по предметам ведения, указанным в ст. 72, – органы государственной власти субъектов, но по вопросам и в пределах, очерченным федеральным законодательством. При этом действующим законодательством предусмотрено передача федеральными властями отдельными исключительных полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Из этого следует вывод, что полномочия субъектов федерации не ограничиваются сферой совместной и собственной компетенции.

В сфере совместных полномочий Федерация субъекты не должны по определению действовать сообща, а должны разграничить полномочия по определенным предметам ведения, в том числе и в бюджетной сфере. К сожалению, в действующем на сегодняшний момент законодательстве в большинстве случаев совместную компетенцию понимают как такую область,

где федеральные органы власти имеют практически неограниченные полномочия, в рамках «оказания помощи», финансово могут напрямую влиять на установление и выполнение полномочий по совместным предметам ведения.

При разграничении полномочий особое внимание уделяется финансовой составляющей. Это предполагает построение федеративных взаимоотношений между различными этапами власти и в сфере бюджетных отношений.

Рассмотрим, как в Конституции закреплены финансовые и материальные гарантии федеративных отношений в Российской Федерации.

Пункт «з» ст. 71 Конституции отражает уже существующее обособление федерального, каждого субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, формируя тем самым бюджетную систему России. Иначе говоря, в отличие от прежней единой бюджетной системы, когда основные показатели бюджета нижестоящего уровня включались в бюджет вышестоящего уровня, сегодня бюджеты четко разграничиваются на конституционном уровне. Из содержания главы 3 Бюджетного кодекса РФ следует, что в Российской Федерации существует федеративная бюджетная система, состоящая из трех уровней: федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов [4, с. 42].

Принципиальным положением построения бюджетной системы является то, что региональные бюджетные системы являются составной и обособленной в рамках закона частью общегосударственной бюджетной системы, отражают результат административно-территориальной организации государства, и своей структурой, набором подсистем и внутренними взаимосвязями повторяют структуру и взаимосвязи соответствующих административно-территориальных единиц, их уровней и органов управления [5, с. 142].

Организация бюджетной системы по трем уровням власти предполагает такое разграничение финансовых средств, при котором будут соблюдены интересы государства в целом и его частей. Соблюдение баланса между целым и его частями и является главной задачей построения бюджетной системы. Содержанием бюджетной системы является именно бюджетная составляющая в виде финансового обеспечения уже разграниченной компетенции. Бюджетный федерализм – это правильная форма финансовых отношений в федеративном государстве при действительно работающих федеративных отношениях. Основная цель данной системы – обеспечить реализацию разграниченной Конституцией Российской Федерации компетенции, установить соответствие расходных полномочий конституционным полномочиям, гарантировать реализацию конституционных положений о демократическом и федеративном характере Российской Федерации, разделить бюджетные полномочия.

В соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находится федеральный бюджет, который и выступает материальной базой для всей федерации. В ст. 72 Конституции нет прямого указания на гарантированное предоставление материальной базы для выполнения возложенных на уровень субъектов полномочий. Однако из толкования этой статьи следует, что за субъектами Российской Федерации закрепляются определенные материальные ресурсы: доходы от использования и распоряжения природными ресурсами, налоги и сборы в пределах, установленных федеральным законодательством. Эта материальная база по аналогии с федеральным уровнем власти в концентрированном виде выражена в бюджетах субъектов Российской Федерации, исходя из федеративной природы последней. Субъекты Российской Федерации обладают полной властью в пределах своей компетенции, а соответственно и в отношении собственного бюджета. В этом состоит их бюджетная самостоятельность.

При этом Конституция устанавливает границы бюджетной самостоятельности субъектов Российской Федерации (ст.ст. 71, 72, 73, 76, 77, 78). Это осуществляется через установление приоритета федерального законодательства. Так, закрепляя положение о единстве системы государственной власти, о государственной целостности Российской Федерации, Конституция определяет системообразующую роль федеральных властей и передает им полномочия по установлению основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; по установлению правовых основ единого рынка. К полномочиям Российской Федерации относятся: финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития; федеральную государственную собственность и управление ею; рамочное регулирование вопросов разграничения государственной собственности; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации также устанавливаются федеральным законом. Все это говорит об установлении основ бюджетного устройства Российской Федерации в Конституции.

На практике оказывается, что право собственности в виде распоряжения на бюджетные средства изначально не принадлежит субъекту Федерации, он может его получить только в случае, если оно будет ему передано федеральными государственными органами [6, с. 115]. В дополнение к данной аргументации приводится положение статьи 5 Конституции, в соответствии с которой Российская Федерация состоит из равноправных субъектов, а в четвертой части уточняется, что субъекты равноправны во взаимоотношениях с федеральными властями [7, с. 43]. В бюджетном же законодательстве одним регионам разрешают самостоятельно распоряжаться своими бюджетами, другим нет (наличие системы реципиентов и доноров). С точки зрения Конституции это является нарушением принципов и идей федерализма, в том числе и бюджетного федерализма.

Данные положения закреплены на законодательном уровне. Вместе с тем, поскольку основная часть финансовых ресурсов находится в руках федеральных властей, распределение компетенции в бюджетной сфере осуществляется в текущем законодательстве. При этом очевидно несоответствие между конституционными и бюджетными полномочиями, последствиями которого являются высокая централизация финансовых ресурсов у государства, отсутствие самостоятельности у региональных властей, дублирование полномочий, остаточный принцип финансирования социальной сферы. Такая система построения отношений неэффективна и не может оперативно реагировать на рыночные механизмы, как в развитых странах. При провозглашении следования принципу бюджетного федерализма у нас выстроена централизованная, громоздкая, неэффективная, неконкурентоспособная система бюджетных отношений. Такая система эффективна лишь в странах с унитарной формой правления, в странах с низким развитием рыночных механизмов. Исходя из принципов бюджетного федерализма, следовало бы предоставить субъектам Федерации и муниципальным образованиям достаточные налоговые источники доходов, соответствующие объему их конституционных функций, укрепляющие доходную часть региональных и местных бюджетов [8, с. 149].

В настоящий момент уже предпринимаются шаги по приведению в соответствие с общими конституционными принципами полномочий субъектов Российской Федерации. Президентом Российской Федерации провозглашен курс на децентрализацию полномочий, в том числе и в бюджетной сфере. Созданы две комиссии по разработке программы по децентрализации власти. Сформулированы следующие предложения:

а) создать единый реестр публичных полномочий, включающего как федеральные, так и переданные субъектам РФ полномочия, а также собственные полномочия субъектов РФ и полномочия органов местного самоуправления;

б) ввести единую субвенцию, в виде которой предлагается консолидировать федеральные средства на исполнение делегированных регионам полномочий;

в) передать регионам часть налога на прибыль (2 %), доходы от водного налога) и часть годового прироста НДС (еще на сумму 50 млрд. рублей).

Таким образом, экономическое содержание федеративных отношений в Конституции Российской Федерации требует своего дальнейшего совершенствования, в том числе путем дополнения и изменения бюджетного законодательства согласно конституционным принципам федерализма. Только следование единым правилам построения федеративных отношений позволит создать регуляторы и механизмы разделения власти между Российской Федерацией и ее субъектами.

#### Ссылки:

1. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: учеб.-практ. пособие. М., 1998.
2. Козюк М.Н. Правовое равенство в межбюджетных отношениях. Некоторые проблемы // Сборник докладов второй региональной научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования управления региональными финансами». 23–24 октября 2008 г. М., 2009.
3. Михалева Н.А. Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994.
4. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2009.
5. Региональные финансы / под ред. Бескровного П.В., Дорждеева А.В., Завьялова Д.Ю. М., 2008.
6. Михалева Н.А. Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994.
7. Конституция Российской Федерации. М., 2009.
8. Региональные финансы / под ред. Бескровного П.В., Дорждеева А.В., Завьялова Д.Ю. М., 2008.

#### References (transliterated):

1. Umnova I.A. Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossiyskogo federalizma: ucheb.-prakt. posobie. M., 1998.
2. Kozjuk M.N. Pravovoe ravenstvo v mezhyudzhetykh otnosheniyakh. Nekotorye problemy // Sbornik dokladov vtoroy regional'noy nauchno-prakticheskoy konferentsii "Aktual'nye problemy sovershenstvovaniya upravleniya regional'nymi finansami". 23–24 oktyabrya 2008 g. M., 2009.
3. Mikhaleva N.A. Problemy suvereniteta v Rossiyskoy Federatsii. M., 1994.
4. Kommentariy k Byudzhetonu kodeksu Rossiyskoy Federatsii (postateyniy) / ed. by E.Y. Gracheva. M., 2009.
5. Regional'nye finansy / ed. by Beskrovniy P.V., Dorzhdeev A.V., Zav'yalov D.Y. M., 2008.
6. Mikhaleva N.A. Problemy suvereniteta v Rossiyskoy Federatsii. M., 1994.
7. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii. M., 2009.
8. Regional'nye finansy / ed. by Beskrovniy P.V., Dorzhdeev A.V., Zav'yalov D.Y. M., 2008.