

# ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ФЕДЕРАЛИЗМА В ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Алдатова З.Б.

Алдатова Зарина Батразовна – студент,  
факультет права,

Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики, г. Москва

**Аннотация:** в статье рассматривается реализация принципа федерализма в финансовом праве и финансовой деятельности Российской Федерации.

**Ключевые слова:** принципы права, принцип федерализма, принципы налогообложения.

Закрепленный в Конституции РФ принцип федеративного устройства Российской Федерации выступает той отправной точкой, которая, преломляясь в различных аспектах, создает базис для последующего правового регулирования всех сфер общественных отношений. Рассматривая принцип федеративного устройства государства, правовая доктрина отдает центральное место отношениям, возникающим преимущественно в плоскости конституционного права. Однако, не менее важны федеративные по своей природе отношения, регулируемые нормами финансового права. Федерализм невозможно воспринимать вне его связи с финансовыми отношениями, которые пронизывают весь государственный механизм.

К основным характеристикам принципа федерализма, закрепленным Конституцией РФ, относятся: единство системы государственной власти; единство конституционно-правовой системы; равноправие субъектов РФ; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; самостоятельность (в пределах своих полномочий) местного самоуправления.

Применяясь в финансовом праве, принцип федерализма приобретает характерные особенности. Сущность федеративных отношений в финансовой деятельности государства заключается в разграничении и структурировании предметов ведения «по вертикали», разделении государственной власти между Российской Федерацией и субъектами РФ, определении правового статуса субъектов федеративных отношений.

Итак, основополагающим аспектом принципа федерализма в финансовом праве является разграничение между Российской Федерацией и ее субъектами предметов ведения в сфере *финансовой деятельности*. Понятие «финансовой деятельности государства» законодательно не закреплено, поэтому обратимся к научному определению этого термина. Согласно общепризнанному в литературе подходу, раскрыть содержание «финансовой деятельности государства» можно через известную триаду действий: формирование, распределение и использование фондов денежных средств [1]. Это, прежде всего, межбюджетные отношения, отношения бюджетного планирования и составления проектов бюджетов разных уровней, а также отношения, связанные с налоговыми полномочиями и т.д.

Иными словами, *принцип федерализма в финансовой деятельности* Российской Федерации прежде всего подразумевает *распределение государственно-властных полномочий* между различными уровнями государственной власти и муниципальными образованиями *в налогово-бюджетной сфере*. Поэтому рассмотрим действие принципа федерализма в сфере бюджетных и налоговых правоотношений соответственно.

*Принцип федерализма в бюджетном праве.* Наиболее полное определение принципа федерализма, на наш взгляд, сформулировано Ю.А. Крохиной в монографии «Бюджетное право и российский федерализм»: «принцип федерализма в бюджетном праве – это исходное начало бюджетной деятельности государства, которое выражается в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов РФ и заключается в распределении бюджетных доходов и расходов, а также в разграничении бюджетной компетенции между Российской Федерацией и её субъектами» [2].

В России, по сути, реализован принцип остаточной компетенции субъектов РФ в сфере бюджетных полномочий: субъекты РФ наделены бюджетными полномочиями, которые не отнесены к исключительному ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Правда, во втором случае субъекты РФ обладают правом так называемого «опережающего правового регулирования бюджетных отношений». Заключается оно в том, что по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения, субъект РФ имеет право принимать собственные правовые акты, если на федеральном уровне правовой акт по данному вопросу отсутствует.

Бюджетные полномочия России и бюджетные полномочия субъектов РФ неразрывно связаны между собой. Характер этой связи предопределен именно федеративным устройством российского государства, общие принципы которого распространяют свое действие и на бюджетные отношения.

Правовую основу компетенции субъектов РФ в бюджетной сфере составляют Конституция РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», нормы которого направлены на конкретизацию конституционных положений о предметах ведения субъектов РФ. Исходя из этого можно сделать вывод, что принцип бюджетного федерализма имеет конституционные основы.

Аналогичной позиции придерживается Конституционный Суд Российской Федерации. Констатируя факт наличия конституционных истоков бюджетных полномочий субъектов РФ, в одном из своих определений суд прямо указал, что по смыслу Конституции РФ бюджеты субъектов РФ относятся к ведению самих субъектов Федерации, которые самостоятельно решают вопросы формирования своего бюджета и определяют направления использования бюджетных средств [3].

Кроме того, конституционные нормы получают развитие в актах бюджетного законодательства. Основным здесь является Бюджетный кодекс РФ, который гласит, что каждый субъект РФ имеет право на собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда, которые предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ.

Важно обратить внимание на то, что действующее законодательство запрещает возлагать на органы государственной власти субъектов РФ полномочия федеральных органов *без обеспечения соответствующего финансирования*. В частности, установлено, что органы государственной власти субъектов РФ осуществляют исполнение делегированных им полномочий за счет субвенций из федерального бюджета [4].

Как нам представляется, распределение компетенции между федеральными органами и органами субъектов федерации в значительной степени определяется финансовыми возможностями публично-правового образования. В зависимости от того, имеют ли субъекты федерации реальную финансовую автономию, способны ли они распоряжаться своими ресурсами или вынуждены ждать финансирования «из центра», могут ли они самостоятельно определять свои расходы можно судить о том, является федерализм реально действующим или декларативным.

Существующий в настоящее время порядок разграничения государственных расходов между федеральным уровнем власти и уровнем субъектов РФ стал причиной того, что в большинстве субъектов РФ основным источником доходов стали поступления от федеральных налогов и сборов, а также денежные средства, перечисляемые из федерального бюджета в региональные бюджеты в форме межбюджетных трансфертов. В результате получается, что выполнение задач и функций субъектов РФ фактически обеспечивается финансированием из федерального бюджета. Данная проблема, безусловно, требует решения. В частности, необходимо пересмотреть содержание принципа бюджетного федерализма таким образом, чтобы он оказывал реальное влияние на финансовую обеспеченность субъектов РФ.

Перейдем к рассмотрению *принципа федерализма в сфере налоговых отношений*.

В государстве с федеративным устройством органы государственной власти субъектов Федерации (а также органы местного самоуправления) наделены некоторыми полномочиями в сфере налогообложения. Но полномочия названных органов по установлению налогов не безграничны. Границы определены с учетом конституционного принципа единства экономического пространства.

Справедливо сказать, что общие принципы налогообложения и сборов создают основу налоговой компетенции субъектов Федерации, с одной стороны, и ограничивают эту компетенцию, с другой стороны.

Как указал Конституционный суд РФ, «право субъектов РФ на установление налогов по своей природе является производным, поскольку субъекты РФ связаны этими общими принципами налогообложения и сборов» [5].

Полномочия по установлению общих принципов налогообложения и сборов относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Эти принципы подлежат закреплению в федеральном законе.

Однако принципы налогообложения и сборов, непосредственно определенные в Конституции РФ, находятся в ведении Российской Федерации. Этот вывод основывается на положениях п. «а» ст. 71 Конституции РФ, где сказано, что принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, а также контроль за их исполнением составляют предмет исключительного ведения Российской Федерации.

Разграничение полномочий в налоговой сфере также относится к федеральному ведению, поскольку оно основывается на наиболее общих конституционных принципах.

Стоит отметить, что само название «общих принципов налогообложения и сборов» свидетельствует об их одинаковой обязательности для соблюдения и Федерацией, и ее субъектами, и органами местного самоуправления. При установлении этих принципов, Федерация не может предусмотреть в отношении себя более льготные по сравнению с субъектами РФ условия.

Заложенные в Конституции РФ основные начала федеративного устройства получают свое дальнейшее развитие в следующих принципах налогообложения и сборов.

1. *Принцип единства налоговой политики.* Этот принцип является логическим продолжением установленного в Конституции РФ принципа единства экономического пространства. Суть данного принципа состоит вовсе не в сосредоточении у федеральной власти финансовых полномочий, а в создании единой обязательной системы стандартов финансовой деятельности, обеспечивающей баланс прав и интересов всех участников финансовых правоотношений.

Конституция РФ запрещает установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг, финансовых средств. Из этого следует, что в Российской Федерации не допускается установление налогов, нарушающих единство экономического пространства. К таким налогам, в частности, можно отнести региональные налоги, которые позволяют формировать бюджет одной территории за счет налоговых доходов другой территории либо переносить уплату налогов на налогоплательщиков из другого региона [5].

Единство налоговой политики обеспечивается с помощью единой системы федеральных налоговых органов. Субъекты РФ (равно как и органы местного самоуправления) не вправе создавать структуры, альтернативные системе федеральных налоговых органов.

2. *Принцип единства системы налогов.* Федеральным законом может быть установлен исчерпывающий перечень региональных и местных налогов. При этом, государственные органы всех уровней власти не вправе вводить не предусмотренных законодательством РФ дополнительные налоги и обязательные отчисления, а также не вправе повышать ставки установленных налогов и налоговых платежей.

3. *Принцип разделения налоговых полномочий.* Федеративное устройство предполагает, что полномочия в сфере налогообложения не должны быть сосредоточены исключительно в руках федерального законодателя. Как уже было сказано, невозможно говорить о реальной самостоятельности субъектов Федерации и органов местного самоуправления, если они не имеют собственной доходной базы.

Итак, рассмотрев особенности реализации принципа федерализма в финансовой деятельности России, мы пришли к следующим *выводам*.

Принцип федерализма является одним из важнейших понятий в сфере финансовой деятельности государства. Он выражается в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов РФ и заключается в распределении финансовых ресурсов, а также в разграничении финансовой компетенции между Российской Федерацией и субъектами РФ.

Принцип федерализма в финансовом праве отличается комплексным характером. Все институты финансового права пронизаны элементами принципа федерализма.

Обладая общеотраслевым значением для финансового права и имея конституционные основания, принцип федерализма служит ориентиром для всех нормативно-правовых актов, которые регулируют различные аспекты финансовой деятельности государства (прежде всего в сфере бюджетных и налоговых правоотношений).

Кроме того, принцип федерализма в финансовом праве оказывает влияние на финансовую деятельность муниципальных образований, обуславливая наличие у них собственной финансовой компетенции.

#### ***Список литературы***

1. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. 3-е изд. М., 2015. С. 32.
2. Крохина Ю.А. «Бюджетное право и бюджетный федерализм» / Монография. «Норма». М., 2001. С. 40.
3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 января 1998 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ст. 12 Закона Ставропольского края от 22 марта 1997 г. «О краевом бюджете на 1997 год».
4. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
5. Постановление КС РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П.