

УДК 336.1.07

СТИМУЛЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ В БЮДЖЕТНОМ ПРАВЕ
КАК СРЕДСТВА БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Л. Л. Бобкова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 февраля 2015 г.

Аннотация: *раскрываются особенности закрепления в бюджетном праве и бюджетном законодательстве таких правовых средств правового регулирования, как стимулы и ограничения. Анализируются вопросы реализации стимулов и ограничений в бюджетном праве посредством субъектов бюджетного правоотношения.*

Ключевые слова: *стимулы, ограничения, субъекты бюджетного права, бюджетное правоотношение, политика государства, бюджетный процесс.*

Abstract: *the article describes the features of consolidation in the budget law and budget legislation such remedies as legal regulation of incentives and constraints. Analyzes the issues of implementation of incentives and constraints in the budget right through the subjects of budgetary legal relations.*

Key words: *incentives, constraints, the subjects of the budget law, budgetary legal relations, politics of the state, budget process.*

В ситуации поиска новых способов и приемов бюджетно-правового регулирования отношений со стороны государства приобретают значение правовые стимулы и ограничения.

Правовые стимулы и ограничения выступают как эффективные средства, способные заинтересовать субъекта и активизировать его поведение, результатом которого могут стать улучшение и стабилизация экономической ситуации, экономического и социального прогресса.

Характеристика стимулов в бюджетном праве раскрывается через теоретическое понимание правовых стимулов, но определяется посредством метода финансового права.

Несмотря на то что для налогового и бюджетного права характерен императивный метод или «метод властных предписаний», существуют особенности его проявления в обеих подотраслях.

Так, с позиции классиков теории права, метод правового регулирования всегда имеет свои структурные компоненты¹:

- а) общее правовое положение субъектов;
- б) основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений;

¹ См.: Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 64.

в) способ формирования субъективных прав и юридических обязанностей;

г) характер правовой защиты, т.е. санкция юридической нормы.

В целях определения особенностей приемов и способов действия государственного регулирования отношений в бюджетном праве достаточно привести классификацию методов правового регулирования по различным основаниям.

Это позволит понять концептуально: почему при императивном методе правового регулирования в бюджетном праве содержатся только ограничения, а в налоговом праве и ограничения, и стимулы?

К иллюстрации такого закрепления нормы БК РФ, а именно: ст. 72–74, 79, 79.1, 92.1, 93.2, 130 и др. В НК РФ закрепляются как ограничения, так и стимулы – ст. 12, 25.7, 25.8, 61, 64, 64.1, 66, 67, 77, 78 и др.

Выступая в качестве реальных юридических явлений, методы правового регулирования классифицируются по различным основаниям:

– в зависимости от исходных юридических позиций правовых субъектов: на метод субординации и метод координации;

– в зависимости от методов государственного руководства: на методы убеждения и принуждения;

– по специфике юридического содержания нормативных предписаний: на методы запрета, ограничения, предписания, дозволения, рекомендации и поощрения;

– по специфике правоотношений:

в регулятивных правоотношениях – методы дозволения, координации, стимулирования, рекомендаций;

в охранительных правоотношениях – методы принуждения, превенции, юридической ответственности.

Для бюджетного права характерен особый субъектный состав, который существенно отличается от субъектного состава в налоговом праве.

Причина подобного законодательного регулирования стимулов и ограничений сводится именно к этому и природе тех отношений, в которых данные субъекты участвуют.

Поэтому в НК РФ законодатель умело сочетает как ограничения, так и стимулы для налогоплательщиков, плательщиков сборов и других субъектов налогового правоотношения².

В БК РФ все складывается иначе, так как субъектный состав бюджетного права представлен следующими группами³:

а) публично-правовые образования, т.е. Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования;

² См.: Красюков А. В. Налоговое обязательство : понятие и признаки // Рос. юстиция. М., 2012. № 8. С. 12–14; *Его же*. Рецепция частнопровых механизмов в налоговом регулировании // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2007. № 2(3). С. 255–267.

³ См.: Финансовое право РФ : учебник / под ред. М. В. Карасевой. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 177.

б) органы государственной власти и местного самоуправления, а также Банк России;

в) практически не участвуют – юридические лица.

Характерной чертой правосубъектности почти всех субъектов бюджетного права является то, что она выражается в их компетенции, т.е. определенной системе правомочий, где права субъектов – это одновременно и их обязанности⁴.

Об особенностях субъектов бюджетного права написано немало научных работ, поэтому нет необходимости их раскрывать применительно к заявленной теме⁵.

Следуя научной позиции политологов и финансоведов, которые рассматривают бюджетное право как политически напряженную подотрасль права можно выявить следующее.

Согласно ст. 172 БК РФ составление проектов бюджетов основывается на:

- положениях послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации;
- основных направлениях бюджетной политики и основных направлениях налоговой политики;
- основных направлениях таможенно-тарифной политики Российской Федерации;
- прогнозе социально-экономического развития;
- бюджетном прогнозе (проекте бюджетного прогноза, проекте изменений бюджетного прогноза) на долгосрочный период;
- государственных (муниципальных) программах (проектах государственных (муниципальных) программ, проектах изменений указанных программ).

Согласно п. 3 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

При этом политика государства как деятельность органов государственной власти направлена на достижение определенных идей, в том числе и в области бюджета. Одним из признаков правовой политики являются юридические средства, при помощи которых достигается ее реализация, а именно: права, льготы, обязанности, стимулы, ограничения.

Поэтому контент между стимулом и ограничением в бюджетном праве определяется политикой, проводимой государством в очередном финансовом году и определяемой плановым периодом.

⁴ См.: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 10–102. См. также: Финансовое право РФ : учебник / под ред. М. В. Карасевой. С. 177.

⁵ См.: Бобкова Л. Л. Государство как особый субъект финансового права : Российское правовое государство : итоги формирования и перспективы развития // Правовая наука и реформа юридического образования. Вып. 15 : Российское правовое государство : итоги формирования и перспективы развития : сборник науч. трудов. Воронеж, 2003. С. 16–26 ; *Ее же*. Теоретические проблемы определения государства как субъекта бюджетного права // Финансовое право. М., 2013. № 6. С. 10–13.

Более того, нормы БК РФ свидетельствуют о том, что стимулы и ограничения являются парными правовыми категориями, которые, по сути, носят обобщающий характер и раскрываются в подзаконных актах⁶.

Рассмотрим подробнее случаи закрепления и в науке, и в бюджетном законодательстве стимулов и ограничений как средств бюджетно-правового регулирования.

В целях осуществления стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты законодательно устанавливаются условия осуществления бюджетного процесса для субъектов РФ в зависимости от уровня их дотационности. Это необходимо для того, чтобы субъекты РФ стремились к увеличению собственных доходов и переходу из категории субъектов РФ с низким уровнем бюджетной обеспеченности в категорию с более высоким уровнем бюджетной обеспеченности⁷.

Так, ст. 78.2 БК РФ содержит особенности предоставления субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность⁸.

Согласно данной норме, субъекты – бюджетные и автономные учреждения, государственные (муниципальные) унитарные предприятия претендуют на субсидии на осуществление указанными учреждениями и предприятиями капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность (далее – капитальные вложения в объект государственной (муниципальной) собственности) с последующим увеличением стоимости основных средств, находящихся на праве оперативного управления у этих учреждений и предприятий, или уставного фонда указанных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения в соответствии с решениями.

Принятие решений о предоставлении бюджетных ассигнований на осуществление за счет предусмотренных настоящей статьей субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации, государственной собственности субъекта РФ, муниципальной собственности и предоставление указанных субсидий осуществляются в порядках, установленных соответственно Правительством РФ, высшим

⁶ См.: *Малько А. В.* Теория правовой политики. М., 2012.

⁷ См.: *Тория Р. А.* Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации // *Финансовое право.* 2012. № 3. С. 7.

⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

Решение о предоставлении бюджетных ассигнований за счет предусмотренных настоящей статьей субсидий из федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) на осуществление капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации, находящиеся в оперативном управлении или хозяйственном ведении:

- федерального государственного учреждения стоимостью 1,5 млрд рублей и более, а также федерального государственного заграничного учреждения и федерального государственного унитарного предприятия независимо от стоимости, принимается в форме нормативного правового акта Правительства РФ;

- федерального государственного учреждения стоимостью менее 1,5 млрд рублей в случаях и порядке, которые установлены Правительством РФ, принимается в форме правового акта главного распорядителя средств федерального бюджета (органа управления государственным внебюджетным фондом Российской Федерации).

Предоставление субсидии осуществляется в соответствии с соглашением о предоставлении субсидии, заключаемым между получателем бюджетных средств, предоставляющим субсидию, и бюджетным или автономным учреждением, государственным (муниципальным) унитарным предприятием (далее – соглашение о предоставлении субсидии), на срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств с учетом положений 14-го абзаца п. 4 ст 78.2 БК РФ.

Соглашение о предоставлении субсидии может быть заключено в отношении нескольких объектов капитального строительства государственной (муниципальной) собственности и (или) объектов недвижимого имущества, приобретаемых в государственную (муниципальную) собственность, и должно содержать в том числе:

- цель предоставления субсидии и ее объем с разбивкой по годам в отношении каждого объекта, на строительство (реконструкцию, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение) или на приобретение которого предоставляется субсидия, с указанием его наименования, мощности, сроков строительства (реконструкции, в том числе с элементами реставрации, технического перевооружения) или приобретения, стоимости объекта, соответствующих решениям, указанным в п. 2–3 настоящей статьи, а также общего объема капитальных вложений в объект государственной (муниципальной) собственности за счет всех источников финансового обеспечения, в том числе объема предоставляемой субсидии, соответствующих решениям, указанным в п. 2–3 настоящей статьи. В случае предоставления субсидии из федерального бюджета объем предоставляемой субсидии должен соответствовать объему бюджетных ассигнований на предоставление субсидии, предусмотренному федеральной адресной инвестиционной программой;

– положения, устанавливающие права и обязанности сторон соглашения о предоставлении субсидии и порядок их взаимодействия при реализации указанного соглашения;

– условие о соблюдении автономным учреждением, государственным (муниципальным) унитарным предприятием при использовании субсидии положений, установленных законодательством Российской Федерации;

– о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и др.

Как видим, законодатель предоставляет возможности субъекту – бюджетным и автономным учреждениям, государственным (муниципальным) унитарным предприятиям на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность. Правовым стимулом для этого вида деятельности является субсидия.

Для того чтобы получить субсидию из бюджета, субъект должен выполнить перечень условий: заключить соглашение о предоставлении субсидии, заключаемым между получателем бюджетных средств, предоставляющим субсидию, и бюджетным или автономным учреждением, государственным (муниципальным) унитарным предприятием (далее – соглашение о предоставлении субсидии), на срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств.

Таким образом, законодатель закладывает в нормах одновременно и правовые ограничения.

Закрепление стимулов и ограничений, которые «завязаны на политическом равновесии» в бюджетном процессе, иллюстрирует следующий пример.

Так, с позиции А. Ширикова, на выявление правовых стимулов и ограничений в бюджетном праве влияют политические и экономические факторы. Во-первых, чем менее конкурентна политическая среда в регионе, тем менее склонна «ассамблея» ограничивать усмотрение губернатора. В рамках уровня политического конфликта интенсивность законодательных ограничений может быть не очень сильной и статистически значимой. Если губернатор победил на выборах с минимальным отрывом от ближайшего соперника и не пользуется в регионе серьезной поддержкой, то политический конфликт должен побуждать депутатов к попыткам жестко ограничивать исполнительную власть.

Во-вторых, политическое противостояние между «ассамблеей» и губернатором, конечно, может вылиться и в конфликт по поводу бюджета. Однако нет оснований полагать, что бюджетный конфликт приведет к ужесточению бюджетной процедуры. Чтобы получить политические, экономические и другие выгоды, достаточно в нужное время отклонить бюджет, сделав это событие основным вопросом региональной повестки дня. Немедленно политические дивиденды от изменения законодательства получить практически невозможно, поскольку для этого необходимо

изменить в свою пользу соответствующий закон, а затем обеспечить его исполнение, но даже в этом случае нужный результат не гарантирован.

В-третьих, чем более ограничены бюджетные ресурсы региона, тем более «ассамблея» заинтересована в законодательном ограничении полномочий губернатора. Получается «ассамблея» более богатых регионов проявляет меньше интереса к ограничению полномочий исполнительной власти. Это подтверждается тем, что на первый план выходит логика партикулярных интересов. Если по поводу программ развития региона даже в самых богатых субъектах РФ возникают конфликты интересов, то для удовлетворения частных экономических интересов и интересов, связанных с переизбранием, бюджетных средств в этих регионах может быть вполне достаточно. Все депутаты «ассамблеи» могут распоряжаться довольно существенными суммами без ущерба для бюджета в целом⁹. Эти вопросы решаются в ходе отлаженных неформальных, а иногда и формализованных процедур и уже не являются проблематичными. Поэтому детализация законодательства теряет смысл¹⁰.

И наоборот, если регион беден, то больше всего средств из бюджета направляется на поддержание жизнеобеспечения территории и поддержку муниципалитетов, и эта поддержка всегда будет связана с конфликтами – на все территории и на все группы избирателей средств не хватит. Поэтому в ход пойдут любые инструменты, позволяющие эффективнее контролировать бюджетные потоки. Нетрудно увидеть здесь отмеченное Цебелисом смещение «продуктивной» и перераспределительной функции институтов¹¹, а также идею Барбары Геддес о законодательном регулировании как «орудии слабых»¹².

К указанным примерам умелого сочетания правовых стимулов и ограничений в бюджетном праве как средств бюджетно-правового регулирования можно привести примеры их косвенного закрепления. Иллюстрацией такого закрепления являются постановления Правительства РФ, которые косвенно содержат правовые стимулы и ограничения в области бюджета¹³.

⁹ Это, прежде всего, касается поддержки муниципалитетов и непосредственно избирателей.

¹⁰ См.: *Шириков А.* Анатомия бездействия : политические институты и конфликты в бюджетном процессе регионов России. СПб., 2010. С. 119–125.

¹¹ См.: *Tsebelis G.* Nested Games. P. 103–104.

¹² См.: *Geddes B.* Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America // *Institutional Design in New Democracies* / ed. By A. Lijphart, C. Waisman. Boulder, CO : Westview Press, 1966. P. 18–19.

¹³ Например: О внесении изменений в Правила предоставления субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации и формирование региональной маршрутной сети Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 29 апреля 2014 г. № 390 ; Об утверждении Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на поддержку экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федера-

К примеру, субсидирование программ, связанных с перевозкой граждан из труднодоступных мест государства, формирование позитивного климата для сельхозпроизводителей и т.п. Но в данном случае, мы больше говорим о косвенном закреплении таких парных категорий, как стимулы и ограничения в бюджетном праве, ведь отчасти правоотношения, которые возникают на основе такого субсидирования, не являются бюджетными. Сначала мы говорим о бюджетном отношении, в котором участвует государство, государственный орган, а затем круг участников такого отношения значительно расширяется. И с позиции отношений, которые входят в предмет бюджетного права, не могут быть обозначены как его участники – физические лица, организации, которые применяют данное финансирование для достижения уже не государственных, а частных правовых целей.

Итак можно аргументировать следующее:

1. Стимулы и ограничения в бюджетном праве являются разновидностью правовых стимулов и ограничений в теории права, но их закрепление в нормах БК РФ весьма неоднозначно.

2. Если проанализировать нормы БК РФ и теорию бюджетного права, то можно определить:

а) стимулы в бюджетном праве – это средства бюджетно-правового регулирования, которые «завязаны» на государственной политике, но сопряжены с позитивной правовой мотивацией для субъекта, ввиду предоставления последним расширенного объема возможностей и свободы. Поскольку стимулы и ограничения в бюджетном праве являются парными правовыми категориями, основным является то, что ни стимул, ни ограничение не могут доминировать один над другим, иначе теряется их сущность в бюджетном праве;

б) ограничения в бюджетном праве – это средства бюджетно-правового регулирования, которые определены политикой государства и «сдерживают» осуществление «собственных интересов» субъекта бюджетного отношения, не позволяя им удовлетвориться за счет «ценностей» государства.

ции : постановление Правительства РФ от 17 февраля 2010 г. № 1042. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Бобкова Л. Л., кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права

E-mail: bll271277@rambler.ru

Тел.: 8-903-652-49-87

Voronezh State University

Bobkova L. L., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Financial Law Department

E-mail: bll271277@rambler.ru

Tel.: 8-903-652-49-87