

УДК 336.1.07

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ КАК ОСНОВА ДЛЯ РАЗВИТИЯ
БЮДЖЕТНО-ПРАВОВЫХ СТИМУЛОВ И ОГРАНИЧЕНИЙ

Л. Л. Бобкова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 апреля 2018 г.

Аннотация: *раскрываются особенности закрепления стимулов и ограничений в базовом правовом документе, формирующем бюджет и перспективное развитие – Послании Президента Федеральному Собранию на 2017 г. Анализируется деформация данных правовых категорий в разные исторические периоды. Выделяются основные направления стимулирования, закрепляемые в бюджетном законодательстве.*

Ключевые слова: *политика, субъекты бюджетного права, стимулы и ограничения в области бюджета, политика государства, бюджет, субсидии, дотации, субвенции, межбюджетные отношения.*

Abstract: *the article reveals the features of consolidation of incentives and restrictions in the basic legal document that forms the budget – the President's Address to the Federal Assembly for 2017 and future development. The deformation of such legal categories in different historical periods is analyzed. The basic directions of stimulation fixed in the budget legislation are allocated.*

Key words: *politics, the subjects of the budgetary law, incentives and constraints in the sphere of budget, subsidies, intergovernmental fiscal relations, government politics, budget.*

Проблемам правового стимулирования посвящено значительное число научных исследований, однако в области бюджета этот вопрос исследован недостаточно.

При этом ежегодно в политических документах, которые являются основой для формирования государственного бюджета, все чаще прослеживаются такие меры правового стимулирования, как «льготы», «поощрения», «налоговые каникулы», «каникулы для бизнеса» и др.

Президент РФ В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию 1 декабря 2016 г. определил главную задачу в налоговой сфере на ближайшие два года: «Мы должны так ориентировать нашу налоговую систему, чтобы она работала на главную цель: на *стимулирование деловой активности* (выделено нами. – Л. Б.), на рост экономики и инвестиций, создавала конкурентные условия для развития наших предприятий»¹.

Целесообразность изменений налоговой системы очевидна. Соответственно, предложения о налоговой реформе, вероятнее всего, должны

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию: «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Рос. газета. 2016. 1 дек.

быть рассмотрены в 2017 г., приняты – в 2018 г., а вступить в действие – с 2019 г.²

Так, «в развитии сельского хозяйства многое зависит от регионов. В связи с этим нужно дать им больше самостоятельности в определении приоритетов использования федеральных субсидий на поддержку АПК, а сам их объем связать с увеличением пашни, повышением урожайности, других качественных показателей эффективности производства, тем самым, создав *стимул* для ввода в оборот простаивающих сельхозземель и внедрения передовых агротехнологий»³.

С позиции Президента РФ стимулирование отдельных отраслей приводит к тому, что «увеличились и другие показатели: выручка, налоговые поступления. Такую отдачу дали в том числе и льготы по страховым взносам. Эта мера позволила им эффективно реализовать свой интеллектуальный новаторский потенциал». Согласно позиции Главы государства – льготы это меры, которые способствуют развитию и поддержке IT-компаний, иными словами, являются стимулом для их развития.

В Послании говорится также о том, что нужно *стимулировать* кредитование реального сектора. Но ключевой вопрос остается: какими методами и средствами это сделать? Очевидно, что развивать кредитование могут только устойчивые банки с солидным запасом капитала.

Кроме того, благодаря последовательной и решительной работе Центрального банка банковская система очищается от контор, которые нарушают закон, права клиентов, ведут сомнительные финансовые операции.

С рынка ушли многие из них, во всяком случае слабые игроки. Проведено оздоровление банковской сферы, которое продолжается Центральным банком. Все это является хорошей основой для быстрого оживления экономики, для развития кредитования реального сектора⁴.

Таким образом, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию определены стимулы для развития экономики, которые реализуются в различных формах – льготы, поощрения, ограничения и др.

Возникает вопрос о сущности стимулов в области бюджета и их сочетании с ограничениями.

Дело в том, что в настоящее время система бюджетного устройства России, бюджетные взаимоотношения, разработка и исполнение бюджетов имеют определенные недостатки, которые приводят к таким последствиям, как резкое сужение доходной базы бюджетов всех уровней; рост числа субъектов Федерации и муниципальных образований, имеющих дотационные бюджеты; рост недоимок в бюджеты всех уровней; неравномерность бюджетной обеспеченности жителей городов и сельской местности, а также финансирования отдельных статей региональных и местных

² См.: *Малис Н.* Налоговый маневр : каким ему быть? // Налоговый вестник. Консультации. Разъяснения. Мнения. 2017. № 6. С. 69–73.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию: «Не будет ни революций, ни контрреволюций».

⁴ См.: Там же.

бюджетов; распыление государственных и муниципальных финансов по многочисленным внебюджетным фондам, имеющим по своей сути бюджетную природу и целевую направленность; наличие значительных встречных потоков денежных средств в процессе «расщепления налогов», сборов и платежей, субсидий и дотаций в межбюджетных отношениях; отсутствие должного стимулирования бюджетных механизмов снижения дотационности ЖКХ, продукции АПК, услуг газового хозяйства, пассажирского транспорта и других дотационных сфер; значительное сокращение бюджетных расходов, в первую очередь на инвестиционные цели; передача на региональный и местный уровень управления расходных полномочий без соответствующего подкрепления их доходными источниками; недостаточно полный учет всех составляющих баланса финансовых ресурсов региона при проведении политики регулирования территориального развития; низкая степень прозрачности бюджетных процедур; слабая нормативно-правовая база разработки и исполнения бюджетов различных уровней.

Практически каждый из указанных недостатков реально создает благоприятные условия для различного рода правонарушений при расходовании бюджетных средств, что в совокупности приводит к причинению существенного ущерба государству, так как по своей структуре эти правонарушения в подавляющем большинстве состоят в хищении бюджетных средств.

Успех финансовых преобразований в стране зависит от создания оптимального механизма обеспечения действительного, а не просто регламентированного правом сочетания интересов на всех уровнях бюджетной системы.

Существующая система межбюджетных отношений в Российской Федерации несовершенна, что находит выражение в сохраняющейся индивидуальности при определении финансовой помощи регионам, отсутствии целевой направленности финансовой поддержки субъектов Федерации, ограниченности сферы формализованного распределения финансовой помощи, недостаточной «прозрачности» методики расчета трансфертов, отсутствии стимулов для региональных и местных властей укреплять собственную налоговую базу и обоснованной методики оценки бюджетных потребностей регионов. Неотработанность отношений, неадекватность доходных полномочий расходным в цепочке «Российская Федерация – субъекты Федерации» проецируются и на уровень «региональные бюджеты – местные бюджеты»⁵.

При этом вмешательство государства в перераспределительные процессы должно осуществляться в оптимальных размерах. Выравнивание доходов, признанное для современного общества необходимым в силу целого ряда причин, может привести к сокращению эффективности экономики в результате чрезмерного роста налогов и, как следствие, подрыву стимулов к предпринимательству, инвестициям, а также снижению сти-

⁵ См.: Финансовое право / отв. ред. А. М. Ковалева. М., 1997. С. 36–37.

мулов к труду у самих получателей трансфертных выплат. Проведение этой политики требует значительных средств на содержание бюрократического аппарата⁶.

Вот почему Президент РФ подчеркнул в Послании к Федеральному Собранию: «...если мы даем больше самостоятельности в использовании средств федерального бюджета, федеральной поддержки, то и ответственность регионов за результаты и эффективное вложение полученных ресурсов, за укрепление собственной экономической базы, решение проблем в социальной сфере, в жилищно-коммунальном хозяйстве также должна возрасти»⁷.

Определяя ответственное использование бюджетных средств как позитивную составляющую бюджетно-правового регулирования, обратим внимание на то, что для обеспечения и развития ответственного отношения субъектов к своим правам и обязанностям в рамках бюджетных правоотношений немаловажное значение имеет развитие положений о стимулах. При этом укажем, что в общей теории права разработка вопросов правового стимулирования рассматривается как одно из актуальных и перспективных направлений научных исследований⁸.

Правовой стимул в области бюджета – это преимущество в различных формах – межбюджетные трансферты, субсидии юридическим лицам, почти всегда сочетается с правовым ограничением. Данное средство дополняет процесс мотивации поведения субъекта и является неотъемлемым элементом правового регулирования. Важной стороной правового ограничения является его дуалистичная природа. С одной стороны, несмотря на кажущийся сдерживающий стимулирующий характер, ограничение также выступает побудителем желаемого для государства поведения субъектов общественных отношений. При этом механизм регулирования дополняется некоторыми условиями наступления благоприятных для субъекта последствий (сроки, правовой статус, характер совершаемых действий и др.). С другой стороны, ограничение выступает важным информационно-психологическим средством, не допускающим

⁶ См.: Макаров А. В. Цели и задачи бюджетной политики государства // Юрист. 2005. № 10. С. 10.

⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию: «Не будет ни революций, ни контрреволюций».

⁸ См.: Ерохина Т. В. Государственное управление здравоохранением в Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». См. также: Малько А. В. Право для человека : ограничение или стимул // Правоведение. 1992. № 5. С. 22–33 ; *Его же*. Оптимизация правового регулирования как проблема преодоления препятствий // Там же. 1993. № 3. С. 58–66 ; *Его же*. Правовое стимулирование : проблемы теории и практики // Там же. 1994. № 3. С. 10–12 ; *Его же*. Стимулы и ограничения как парные юридические категории // Там же. 1995. № 1. С. 3–12 ; Матузов Н. И., Малько А. В. Правовое стимулирование в условиях становления рыночных отношений // Государство и право. 1995. № 4. С. 11–19 ; Малько А. В. Поощрение как правовое средство // Правоведение. 1996. № 3. С. 26–36 ; Киселева О. М., Малько А. В. Институт правового поощрения в России : историко-юридический аспект // Там же. 1999. № 3. С. 32–42.

получение правовой и финансовой выгоды субъектами, не выполняющими наряду со всеми условия предоставления преимущества⁹.

Введение и развитие стимулирующих начал в бюджетно-правовом регулировании, с позиции финансоведов, можно представить в виде таких мероприятий, как:

а) при бюджетном кредитовании: снижение ставки процента, увеличение сроков использования средств. Данные меры возможно применять, в частности, при эффективном использовании выделенных бюджетных средств: достижение определенного социального эффекта (увеличение числа рабочих мест, оказание государственных услуг НКО), увеличение объемов производства и, соответственно, рост поступлений налоговых платежей;

б) при бюджетном финансировании: установление преимущественного права на финансирование из бюджета в отношении получателей бюджетных средств, имевших наиболее результативные показатели и эффективность в использовании бюджетных средств за предыдущий финансовый год, по сравнению с иными получателями, не проявившими себя в качестве активных субъектов правомерного поведения;

в) в рамках бюджетного процесса: использование в законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год больше рекомендательных норм для субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам основных направлений расходования использования их бюджетных средств, с целью планомерного социально-экономического развития государства в одном направлении, при этом не нарушая принципа самостоятельности бюджетов всех уровней бюджетной системы; разработка более детальных методических рекомендаций для органов местного самоуправления по направлениям использования бюджетных средств¹⁰.

Согласно закону о государственном бюджете необходимо различать такие средства бюджетно-правового регулирования, как:

1) предоставление государственного кредита для оказания поддержки экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг) при исполнении прежних обязательств;

2) предоставление отдельных субсидий юридическим лицам и отдельные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ в 2018 г. и в плановом периоде 2019 и 2020 гг., которые предоставляются в порядке, установленном Правительством РФ, в пределах поступления доходов федерального бюджета.

Так, согласно Правилам предоставления субсидий, субсидии предоставляются на конкурсной основе. Участником конкурса является организация, которая представляет проект, предусматривающий выполнение

⁹ См.: Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 85.

¹⁰ См.: Маркелов Ф. В. Ответственное использование бюджетных средств как позитивная составляющая бюджетно-правовой ответственности // Финансовое право. 2006. № 4. С. 10.

научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ российскими вузами, и дополнительно направляет на реализацию проекта собственные средства в размере не менее 100 % объема субсидии. При этом не менее 20 % указанных средств должно использоваться на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы.

Субсидия выделяется организации, отобранной в результате конкурса, на срок от одного года до трех лет в объеме до 100 млн руб. в год для финансирования указанных работ.

Предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг регламентировано ст. 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), в соответствии с которой субсидии указанным лицам предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

При определении объекта налогообложения по налогу на прибыль организаций налогоплательщиками учитываются доходы от реализации товаров, работ, услуг, имущественных прав, определяемые в соответствии со ст. 249 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), и внереализационные доходы, определяемые в соответствии со ст. 250 НК РФ¹¹. Государственные финансовые и государственные экспортные кредиты предоставляются при условии исполнения иностранными заемщиками ранее принятых обязательств по обслуживанию и погашению государственных финансовых и государственных экспортных кредитов¹².

Субсидии являются одной из форм государственной поддержки, стимулирующей активность субъектов РФ в решении вопросов развития региональной экономики и социальной сферы, привлечения средств федерального бюджета на приоритетные направления инвестиционных расходов, что способствует региональному развитию по приоритетным направлениям государственной поддержки.

В случае возникновения рисков неисполнения расходных обязательств и разбалансированности бюджетов субъектов РФ оказывается финансовая помощь в виде дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ или бюджетных кредитов.

Повышение качества оказания государственных услуг осуществляется через механизм делегирования федеральных полномочий на уровень

¹¹ По вопросу о порядке учета для целей налогообложения прибыли организаций средств в виде субсидий, полученных коммерческой организацией : письмо Минфина России от 27 ноября 2013 г. № 03-03-10/51297 // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2014. № 3.

¹² О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов : федер. закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ (в ред. от 14.11.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (ч. 5). Ст. 7464.

субъектов РФ с предоставлением субвенций в качестве финансового обеспечения указанных полномочий.

Постановлением Правительства РФ от 27 марта 2013 г. № 275 «Об утверждении Правил формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации» установлено, что единая субвенция должна формироваться из субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, за исключением субвенций, предоставляемых на исполнение публичных нормативных обязательств субъектов РФ, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ в установленном порядке, а также на исполнение отдельных расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

Объем единой субвенции, предоставляемой из федерального бюджета субъекту РФ, рассчитан как сумма объемов субвенций, формирующих единую субвенцию в соответствии с методикой их распределения.

В соответствии с Правилами формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции, утвержденными Правительством РФ, перечисление единой субвенции бюджетам субъектов РФ будет осуществляться в порядке, установленном Минрегионом России, который в настоящее время не утвержден. Объемы расходов региональных бюджетов по конкретным субвенциям, формирующим единую субвенцию, определяются законом субъекта РФ о бюджете. В целях оценки результативности предоставления единой субвенции Правительством РФ должны быть также утверждены целевые показатели эффективности по осуществлению переданных регионам полномочий, а значения целевых показателей по субъектам РФ утверждаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти. Однако до настоящего времени целевые показатели эффективности, а также значения целевых показателей не утверждены.

Таким образом, предоставление межбюджетных трансфертов, а также проведение бюджетных реформ на всех уровнях бюджетной системы является неотъемлемой частью региональной политики, а также федеральных задач по формированию эффективного государства с высоким качеством управления финансами и устойчивым развитием территорий и одновременно носит стимулирующий характер.

Необходимо отметить, что в развитых зарубежных странах главной целью и важнейшей функцией органов власти в области предоставления межбюджетных трансфертов является создание стабильной системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, обеспечивающей их максимально эффективное использование для предоставления бюджетных услуг.

В зарубежных странах большое внимание уделяется выравниванию региональных различий посредством использования налогов и транс-

фертов. Политика финансового выравнивания проводится во многих странах, но лишь в Германии, Канаде и Австралии выравнивающие трансферты играют ведущую роль в межбюджетном регулировании. В США, в свою очередь, межбюджетные трансферты представлены системой грантов, а в Бразилии широкое распространение получил механизм перераспределения налоговых и неналоговых доходов между регионами через специально установленные нормативы¹³.

Проведенный анализ структуры и целевой направленности финансовой помощи показывает, что в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» № 349-ФЗ в основном соблюдены положения Бюджетного послания Президента Российской Федерации в части, касающейся вопросов межбюджетных отношений, принципов распределения межбюджетных трансфертов между субъектами РФ.

Основную долю занимают межбюджетные трансферты, направляемые на обеспечение текущих расходов. Финансовая помощь из федерального бюджета в целом позволяет обеспечить сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов РФ и исполнение их расходных обязательств. Однако при сохранении преимущественной роли межбюджетных трансфертов текущего характера субъекты РФ, имеющие низкий уровень экономического потенциала, будут продолжать оставаться зависимыми от финансовой помощи из федерального бюджета и недостаточно заинтересованными в самостоятельном экономическом развитии.

На наш взгляд, в области реформирования межбюджетных отношений следует продолжить работу по достижению оптимального баланса между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для экономического роста и увеличения налогового потенциала субъектов РФ и муниципальных образований, а также по снижению уровня их дотационности.

Представляется целесообразным предложить следующие меры оптимизации экономико-правового регулирования межбюджетных отношений.

Во-первых, федеральным органам исполнительной власти целесообразно разработать конкретные меры, за счет которых могут быть обеспечены прогнозируемые темпы роста налоговых и неналоговых доходов субъектов РФ.

Во-вторых, следует принять дополнительные меры, направленные на развитие налоговой базы регионов.

Необходимо увеличить установленные НК РФ границы и интервалы ставок региональных и местных налогов и сборов с тем, чтобы у законодательных органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления были более широкие возможности по формированию

¹³ См.: Болтинова О. В. К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 342–350.

доходов соответствующих бюджетов, а также продолжить работу по дальнейшей оптимизации существующей системы налоговых льгот и преференций.

Увеличению налоговых поступлений в доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ могло бы способствовать принятие главы НК РФ, регулирующей налогообложение недвижимости физических лиц. При этом предполагается, что в рамках налога на недвижимость будет введено повышенное налогообложение недвижимого имущества физических лиц с высокой кадастровой стоимостью.

В-третьих, необходимо обеспечить максимальное распределение межбюджетных субсидий законом о бюджете, а также продолжить работу по консолидации межбюджетных субсидий исходя из принципа «одна программа – одна субсидия».

В-четвертых, в целях исключения рисков недофинансирования переданных полномочий субъектам РФ Правительству РФ и соответствующим уполномоченным федеральным органам следует ускорить работу по определению и установлению целевых показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению указанных полномочий, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию.

По мере развития финансовых взаимоотношений в Российской Федерации между органами власти всех уровней реализация сформированного бюджетного законодательства Российской Федерации требует осуществления комплекса мероприятий как в области совершенствования межбюджетных отношений, так и в области повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами¹⁴.

В научной литературе зарекомендовало себя «экономическое стимулирование»¹⁵.

Как отмечает А. А. Ялбулганов, экономическое стимулирование охраны и использования земель может осуществляться в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах (п. 8 комментируемой статьи). Бюджетное законодательство базируется на БК, законодательство о налогах и сборах – на НК.

Экономическое стимулирование охраны и рационального использования земель в соответствии с бюджетным, земельным, природоохранным законодательством и законодательством о налогах и сборах могло бы включать:

1) выделение средств регионального или местного бюджетов для восстановления земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли;

¹⁴ См.: Крохина Ю. А. О новых подходах к реформированию межбюджетных отношений в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Финансовое право. 2014. № 4. С. 24–28.

¹⁵ См.: Ялбулганов А. А. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2) освобождение от платы за земельные участки, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения, в период, предусмотренный проектом производства работ;

3) частичную компенсацию из средств бюджета в виде снижения налога в результате временной консервации земель, нарушенных не по вине лиц, использующих эти земли;

4) поощрение граждан, ведущих крестьянское или личное подсобное, приусадебное хозяйство, лесхозов и иных предприятий, а также их руководителей и специалистов за улучшение качества земель, повышение плодородия почв, продуктивности земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда;

5) установление повышенных цен на экологически чистую продукцию и др.¹⁶

При этом правовое стимулирование и экономическое стимулирование – не равноценные, но взаимозависимые понятия. Это объясняется тем, что экономическое стимулирование всегда закреплено в законодательстве в области бюджета, а это значит, является правовым.

Исходя из изложенного выше, мы пришли к следующему – основу для формирования базовых стимулов и ограничений составляют политические документы, к числу которых отнесено Послание Президента РФ.

Бюджетный кодекс РФ закрепляет данные меры бюджетно-правового регулирования, а постановления Правительства РФ и Методические рекомендации определяют механизм реализации стимулов и ограничений.

При этом стимулы и ограничения как меры бюджетно-правового регулирования, с позиции Главы государства, позволяют стабилизировать экономику страны.

¹⁶ См.: Ялбулганов А. А. Указ. соч.

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*