

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Е. В. Килинкарлова

РОССИЙСКО-ГЕРМАНСКИЙ СИМПОЗИУМ «МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ФИНАНСОВОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ» (8–9 апреля 2011 г., Санкт-Петербург)

8–9 апреля 2011 г. на юридическом факультете Санкт-Петербургского государственного университета прошел российско-германский симпозиум по теме *«Межбюджетные отношения и финансовое выравнивание в России и Германии»*. Организаторами симпозиума выступили кафедра государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета и Свободный университет Берлина.

Открывая симпозиум, декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, заведующая кафедрой государственного и административного права, профессор, доктор юридических наук *Наталья Александровна Шевелёва* и заведующий кафедрой государственного, административного и налогового права Свободного университета Берлина, профессор, доктор *Маркус Хайнццен* подчеркнули актуальность, а также большое теоретическое и практическое значение темы симпозиума для развития российско-немецкого научного диалога.

Во вступительном докладе профессор кафедры государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук *Елена Владимировна Гриценко* сосредоточила внимание на сравнительном анализе «финансовых конституций» России и Германии. Общие черты конституционных основ финансового обеспечения реализации публично-властных полномочий предопределены, по мнению докладчика, сходством правовых систем России и Германии, а также федеративным устройством обоих государств, признанием на конституционном уровне местного самоуправления в качестве самостоятельного уровня публичной власти. Эти общие черты можно обнаружить в части регулирования финансовых отношений между уровнями публичной власти: и в России,

* Килинкарлова Елена Васильевна — кандидат юридических наук, ассистент кафедры государственного и административного права юридического факультета СПбГУ.

© Е. В. Килинкарлова, 2012

E-mail: kilinkarova.e@jurfak.spb.ru

и в Германии применяется первичное распределение бюджетных средств между уровнями бюджетной системы — распределение налоговых поступлений, и вторичное распределение — предоставление межбюджетных трансфертов публичным субъектам. Конституционной целью распределения средств между публичными субъектами становится обеспечение надлежащего финансирования публичных полномочий. Общим для двух государств является также принцип следования финансов за полномочиями при их передаче.

Вместе с тем, по мнению Е. В. Гриценко, «финансовые конституции» России и Германии имеют больше различий, чем общих черт, что обусловлено как особенностями федеративного устройства государств, так и различиями в их конституционном развитии. В Российской Федерации, в отличие от Германии, основы финансовых взаимоотношений между публичными субъектами не определяются непосредственно в тексте Конституции, а сосредоточиваются в Бюджетном кодексе РФ, где и раскрывается принцип единства бюджетной системы. Соответственно и финансовое право в продолжение советской традиции рассматривается зачастую в отрыве от конституционного права. Далее докладчик подробно проанализировала различия в нормативно-правовом регулировании основ финансовых отношений между уровнями публичной власти, а также принципы построения межбюджетных отношений между федерацией и субъектами федерации в России и Германии.

Выступление доцента кафедры государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, кандидата юридических наук *Маргариты Валерьевны Кустовой* было посвящено характеристике этапов развития межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Как указала М. В. Кустова, на первом этапе развития межбюджетных отношений, который начался в 1991 г. одновременно с реформой бюджетной системы, финансовая помощь оказывалась в индивидуальном порядке в отсутствие объективных критериев для предоставления помощи, и переход от согласования размеров финансовой помощи в индивидуальном порядке к предоставлению помощи на основе объективных потребностей произошел в 1994 г. Основными проблемами соответствующего этапа стали отсутствие четкого разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ по предметам совместного ведения в условиях отнесения значительной части расходов к сфере совместного ведения, а также широкое распространение передачи полномочий от Российской Федерации к субъектам РФ и муниципальным образованиям без передачи финансирования (так называемые «нефинансируемые федеральные мандаты»).

В следующем периоде законодателем была предпринята попытка решить указанные проблемы. М. В. Кустова подробно остановилась на вопросе о разграничении полномочий по финансированию между уровнями публичной власти. Вместе с тем, как указал докладчик, в условиях четкого разграничения полномочий по финансированию сложилась ситуация, когда в условиях формальной ответственности субъектов РФ за финансирование значительного числа полномочий в сфере совместного ведения основным источником для финансирования становятся межбюджетные трансферты — дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и субсидии.

На современном этапе, по словам М. В. Кустовой, в связи с реформой бюджетного процесса (а именно переходом от управления затратами к управлению результатами и переходом к программному бюджету) происходят изменения и в межбюджетных

отношениях: предоставление финансовой помощи привязывается к необходимости реализации государственных программ, что позволяет усилить управляющее воздействие Российской Федерации на субъекты РФ.

В заключение М. В. Кустова подробно рассмотрела особенности предоставления на современном этапе такого вида межбюджетных трансфертов, как субсидия, с учетом особенностей современного этапа межбюджетных отношений в России.

В докладе преподавателя кафедры международного и европейского права Гумбольдтского университета Берлина, доктора *Штеффена Хинделанга* было уделено внимание немецкому опыту регулирования ограничений и запрета государственных долгов в Основном законе Германии в рамках последних конституционных реформ федеративных отношений и в условиях европейского кризиса государственных долгов.

В первой части своего доклада Ш. Хинделанг рассмотрел финансово-политическую ситуацию, которая привела к появлению в немецком законодательстве ограничений новых кредитных заимствований, введенных с целью обеспечения в долговременной перспективе жизнеспособности федерального и региональных бюджетов (бюджетов федеральных земель).

Далее докладчик подробно проанализировал положения Конституции ФРГ и иных нормативно-правовых актов, касающиеся ограничений государственных заимствований. Как указал выступающий, действующее немецкое законодательство закрепляет принцип структурно сбалансированного бюджета, который предполагает, что дефицит бюджета не может покрываться за счет новых кредитов. В своем выступлении Ш. Хинделанг подробно проанализировал исключения из правила о запрете кредитования для покрытия дефицита бюджета, в частности, кредитование публичных субъектов по конъюнктурным соображениям и в неподконтрольных государству чрезвычайных ситуациях.

В завершение выступления Ш. Хинделанг остановился на существующей в немецкой доктрине и практике критике рассматриваемого ограничения по кредитованию публичных субъектов. В частности, подробно были рассмотрены такие основания для критики, как отсутствие оговорки об обратном действии, длительные переходные периоды и размытые формулировки исключений из правила о запрете заимствований. Все эти обстоятельства в совокупности позволяют говорить о недостаточной последовательности немецкого законодателя в реализации намерений по уменьшению существующих государственных долгов.

Заведующий кафедрой государственного, административного и налогового права Свободного университета Берлина, профессор, доктор *Маркус Хайнтцен* посвятил свое выступление системе федерального финансового выравнивания в Основном законе ФРГ.

Прежде всего докладчик обратил внимание участников симпозиума на обстоятельства, которые необходимо учитывать при рассмотрении федерального финансового выравнивания в Германии. Во-первых, федеральное финансовое выравнивание не включает в себя финансовое выравнивание муниципальных образований, выравнивание финансовых возможностей которых регулируется каждой федеральной землей самостоятельно. Во-вторых, федеральное финансовое выравнивание связано прежде всего с распределением налогов, и, наконец, оно не распространяется на систему социального страхования, в которой действует своя система выравнивания.

Далее М. Хайнтцен подробно охарактеризовал четыре ступени федерального финансового выравнивания: первичное вертикальное финансовое выравнивание, первичное

горизонтальное финансовое выравнивание, вторичное горизонтальное финансовое выравнивание и вторичное вертикальное финансовое выравнивание. Особое внимание докладчик уделил положениям Основного закона ФРГ о первичном вертикальном финансовом выравнивании, которые позволяют говорить о трех типах первичного вертикального выравнивания: отнесение налога к доходам исключительно федерации либо земель, распределение налога между доходами федерации и земель на основании закрепленных в Конституции ФРГ квот и распределение налога между доходами федерации и земель на основании специального закона о финансовом выравнивании.

М. Хайнтцен завершил свое выступление рассмотрением особенностей финансового выравнивания муниципальных единиц, в частности, таких как отсутствие единых правил выравнивания в связи с отнесением данного вопроса к компетенции земель, а также с наличием права муниципальных территориальных корпораций на собственные финансовые поступления.

Доцент кафедры государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук **Оксана Аркадьевна Ногина** в своем выступлении подробно проанализировала межбюджетные трансферты в бюджеты государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации.

Как указала О. А. Ногина, одной из основных проблем правового регулирования межбюджетных трансфертов в государственные внебюджетные фонды в России является практически полное отсутствие единого правового регулирования данного вопроса. В Бюджетном кодексе РФ содержатся единичные нормы, затрагивающие вопросы предоставления данных трансфертов, что приводит к необходимости анализировать положения законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

В своем выступлении О. А. Ногина предложила несколько классификаций межбюджетных трансфертов в государственные внебюджетные фонды и подробно охарактеризовала соответствующие виды трансфертов. В рамках первой классификации докладчиком были выделены трансферты, используемые в целях социального страхования, и трансферты, используемые для государственного обеспечения определенных категорий граждан и не связанные с социальным страхованием. Во второй классификации межбюджетных трансфертов в государственные внебюджетные фонды О. А. Ногина выделила внешние и внутренние межбюджетные трансферты по критерию их предоставления за пределами или в рамках системы бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Наконец, в рамках третьей классификации рассматриваемых межбюджетных трансфертов докладчик проанализировал дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, субвенции и субсидии, предоставляемые в бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Преподаватель кафедры государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук **Елена Васильевна Килинкарва** рассмотрела в своем докладе отечественный опыт регулирования субвенций как финансовой основы осуществления переданных полномочий.

Как указала Е. В. Килинкарва, общим правилом финансирования переданных полномочий является финансовое обеспечение за счет субвенций из бюджета публично-правового образования, которое передает полномочие, однако следует учитывать

положения действующего законодательства, допускающие передачу полномочий без передачи финансирования.

Поскольку в бюджетном законодательстве отсутствует общее понятие субвенции, то в своем выступлении Е. В. Килинкарлова предложила доктринальное определение субвенции и далее подробно рассмотрела виды субвенций, предоставляемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и бюджета федерального фонда обязательного медицинского страхования.

В выступлении были проанализированы специфика расходных обязательств, возникающих при выполнении переданного государственного полномочия, а также общие правила предоставления субвенций, в частности, то, что, во-первых, единственным условием предоставления субвенции является передача полномочия, и общие условия предоставления межбюджетных трансфертов (соблюдение бюджетного и налогового законодательства органами власти публично-правового образования, которое получает трансферт) не распространяются на случаи предоставления субвенций; во-вторых, субвенции предоставляются «ближайшему» бюджету бюджетной системы Российской Федерации; в-третьих, в составе расходов бюджета, предоставляющего трансферт, субвенции формируют соответствующий фонд компенсаций.

В заключение Е. В. Килинкарлова рассмотрела существующую в России практику применений субвенций и перспективы использования данного межбюджетного трансферта в условиях реформирования бюджетного процесса.

Доклад профессора Свободного университета Берлина, доктора *Буркхарда Брайга* был посвящен финансовому выравниванию, осуществляемому в рамках предпринимаемых Европейским Союзом мер финансового оздоровления для слабых в финансовом отношении государств. Специфика данного финансового выравнивания заключается в том, что осуществление Европейским Союзом мер финансового оздоровления является исключением из права ЕС, которое в отличие от права федеративных государств не предусматривает в качестве общего правила возможность осуществлять выравнивание бюджетов государств-членов.

В первой части своего выступления Б. Брайг рассмотрел историю введения единой валюты в ЕС и сложившееся противоречие, обусловленное введением единой денежной единицы и единой валютной политики в государствах — членах ЕС при сохранении за государствами права проводить самостоятельную экономическую политику.

Далее докладчик подробно осветил принятый в марте 2010 г. механизм помощи Греции, в рамках которого финансовая помощь оказывалась посредством кредитов Международного валютного фонда и государств — членов ЕС в отсутствие формальной помощи Греции со стороны ЕС. Конституционность участия Германии в оказании финансовой помощи Греции была поставлена под сомнение в жалобе в Конституционный суд ФРГ, решение по которой на момент проведения симпозиума не было принято. В своем выступлении Б. Брайг подробно проанализировал аргументы за и против участия в Германии в финансовой помощи Греции, в частности, запрет на принятие государствами обязательств других государств, необходимость стабилизации единой валюты, соотношение валютной и экономической политики в государствах — членах ЕС.

Завершая свое выступление, Б. Брайг остановился на содержании и обосновании допустимости механизма финансовой помощи слабым в финансовом отношении государствам — членам ЕС, разработанного в мае 2010 г. и предусматривающего помощь со

стороны ЕС, специально созданной государствами — членами ЕС организации и Международного валютного фонда.

С заключительным докладом о системе обратных субсидий в Российской Федерации выступила декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, заведующая кафедрой государственного и административного права, профессор, доктор юридических наук **Наталья Александровна Шевелёва**.

Обратные субсидии предоставляются из нижестоящего бюджета в вышестоящий и являются особенностью российской системы финансового выравнивания. В своем докладе Н. А. Шевелёва подробно проанализировала все виды обратных субсидий, предусмотренные действующим российским законодательством, что позволило сделать вывод о преобладании принципа единства бюджетной системы над принципом самостоятельности бюджетов.

В первую очередь докладчик остановилась на субсидиях из бюджета субъекта РФ в федеральный бюджет, которые могут предоставляться на добровольной основе для целей финансирования расходных обязательств Российской Федерации. Однако начиная с 2009 г., когда нормы о подобных субсидиях были введены в Бюджетный кодекс РФ, не было заключено ни одного соглашения об их предоставлении, что не позволяет признать успешной данную попытку оптимизации управления финансами в регионах в условиях кризиса.

Далее Н. А. Шевелёва рассмотрела обратные субсидии, предоставляемые с участием местного самоуправления: субсидии из бюджетов муниципальных образований в бюджет субъекта РФ, используемые для последующего горизонтального выравнивания муниципальных образований, и субсидии из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов.

В заключение обзора российско-германского симпозиума «Межбюджетные отношения и финансовое выравнивание в России и Германии» отметим, что каждое из представленных выступлений вызвало большой интерес и сопровождалось активной дискуссией. По общему мнению участников, проведенный симпозиум стал важным шагом в развитии российско-немецкого научного диалога, и обе стороны надеются на продолжение сотрудничества.