

УДК 347.73

Особенности установления нормативов отчислений Бюджетным кодексом Российской Федерации как доказательство применения дозволений в бюджетном праве

Савина Анна Владимировна

Аспирант,

кафедра финансового, банковского и таможенного права,
Саратовская государственная юридическая академия,

393250, Российская Федерация, Тамбовская обл., г. Рассказово, ул. Котовского, 22;

e-mail: anna.savina56@mail.ru

Аннотация

Стабильное и плодотворное осуществление стоящих перед государством задач возможно лишь при упорядоченном инструментарии, с помощью которого происходят процессы правового регулирования общественных отношений. Способы правового регулирования при воздействии на общественные отношения встречаются законодателем в содержании статей нормативных правовых актов. Стоящая перед исследователями задача состоит в том, чтобы с помощью детального анализа правовых норм раскрыть содержание способов правового регулирования, которые в них (правовых нормах) содержатся. В настоящей работе рассматриваются бюджетные отношения, которые в преобладающем большинстве случаев регулируются императивным методом. Однако особенностью таких отношений является то, что некоторые их группы попадают под регулирование диспозитивного метода, ключевым способом которого является дозволение. В статье дается подробный анализ статей Бюджетного кодекса Российской Федерации, в которых закреплён механизм установления норматива отчислений отдельными участниками бюджетных отношений. Автор статьи обосновывает, что в регулировании бюджетных отношений вышеназванной сферы включаются не только обязанности и запреты, но и дозволения.

Для цитирования в научных исследованиях

Савина А.В. Особенности установления нормативов отчислений Бюджетным кодексом Российской Федерации как доказательство применения дозволений в бюджетном праве // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 11А. С. 48-57.

Ключевые слова

Дозволение, способы правового регулирования, правовое регулирование бюджетных отношений, бюджетные правоотношения, нормативы отчислений.

Введение

Развитие современной науки финансового права обуславливает расширение знаний о тех или иных правовых явлениях, существующих как в нем самом, так и в его подотраслях. Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений, на наш взгляд, является правовым явлением, нуждающимся в глубоком аналитическом подходе.

Отмечая, что государство озабочено поиском оптимальной модели рационального функционирования бюджетной системы, целесообразно уделить внимание способам правового регулирования, являющимся важным рычагом правового управления процессами для достижения сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Теоретическое осмысление способов правового регулирования бюджетных отношений

Под способами правового регулирования в общетеоретическом контексте ученые понимают установленную в нормах права, юридически значимую информацию, содержащую позицию государства в отношении существующих или будущих общественных отношений (недопустимость, необходимость, желательность либо нейтральная позиция – запрет, позитивное обязывание и дозволение, соответственно), обладающую свойством оказывать при помощи общего психологического и специального юридического механизма воздействия на поведение людей [Игнатенкова, 2006, 12]. В свою очередь, С.В. Рыбакова отметила, что метод правового регулирования играет важную роль с теоретической позиции для характеристики отрасли права, а с практической позиции – для организации процесса правотворчества и правоприменения [Рыбакова, 2009, 22]. Думается, что подобное суждение можно отнести и к способам правового регулирования.

Поскольку дозволение является неотъемлемым элементов триады способов правового регулирования, то можно предположить, что дозволение предоставляет субъекту право на совершение собственных активных действий. Право совершения собственных активных действий, в исключительных случаях, распространяется на участников бюджетных отношений. Думается, что подтверждением этому суждению может служить диспозиция статьи 139¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), в которой, на наш взгляд, усматривается дозволительный способ регулирования бюджетных отношений.

Так, в статье установлено: «В случаях и порядке, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местным бюджетам могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе в форме дотаций, в пределах 10 процентов общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам их бюджета субъекта Российской

Федерации (за исключением субвенций) и (или) расчетного объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений» (курсив автора – А.С.).

Принимая во внимание то обстоятельство, что в современном бюджетном законодательстве нередко встречается правовая конструкция «норматив отчислений», важно сказать, что БК РФ не дает четкой формулировки данного понятия, хотя очевидным является существенная специфика этого правового явления. Так, в статье 139¹ БК РФ усматривается, что категория норматива отчислений является частичной заменой дотаций, и право претендовать и выбирать между двумя этими видами финансовой помощи принадлежит субъектам РФ и муниципальным образованиям. Наряду с этим, особый интерес вызывает практическая реализация механизма предоставления норматива отчислений с учетом диспозитивного метода правового регулирования, который проявляется в статье 58 БК РФ и связанных с ней статьях 63, 64 БК РФ.

В пункте 2 статьи 58 БК РФ установлено, что законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьями 137 и 138 БК РФ, могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в соответствии с БК РФ в бюджет субъекта Российской Федерации.

И следствием этой формулировки служит закрепленное положение: «...законом субъекта Российской Федерации *представительные органы муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, в бюджеты городских, сельских поселений (внутригородских районов), входящих в состав соответствующих муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением)*» (курсив автора А.С.).

Отдельные аспекты роли дозволений в условиях наделения конкретными полномочиями определенных участников бюджетных правоотношений

Особый интерес вызывает возможность наделения полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по установлению дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ). Полагаем, что участникам отношений, регулируемых нормой данной статьи, предоставляется определенная свобода.

Обращаясь к Налоговому кодексу Российской Федерации (далее – НК РФ), заметим, что в нем закреплены федеральные налоги и сборы, в число которых входит НДФЛ.

В свою очередь, в статье 56 БК РФ содержится правовая норма следующего содержания: в бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от региональных налогов, в число которых входит налог на доходы физических лиц по нормативу 85%.

Не вызывает сомнений, что вышеназванная статья БК РФ предполагает императивный метод правового регулирования, поскольку из нормы статьи следует, что это является общеустановленным правилом «для всех» участников таких отношений со строго определенным количеством зачисляемых процентов в бюджеты.

Однако именно в части 2 статьи 58 БК РФ наглядно выражен диспозитивный метод правового регулирования бюджетных отношений. Это заключается в предоставляемой возможности органам власти субъектов РФ наделять полномочиями органы муниципальных районов по установлению дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ, подлежащих зачислению в определенные действующим законодательством (БК РФ) бюджеты.

Если добавить точности, то в БК РФ определен перечень бюджетов (в бюджет субъекта Российской Федерации, в бюджеты городских, сельских поселений (внутригородских районов), входящих в состав соответствующих муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением), в отношении которых может быть установлен этот норматив. Но *право выбора* соответствующего для зачислений бюджета лежит на органе власти субъекта РФ. Конечно, дозволение в данном случае неразрывно связано с принципом целесообразности и разумности, которым должен руководствоваться орган власти субъекта РФ при установлении норматива отчислений.

Полагаем, что предоставление такой возможности является альтернативой финансовой помощи (дотаций) и выражается в предоставлении определенному городскому округу субъекта Российской Федерации возможности самостоятельно стабилизировать экономическую ситуацию на местах.

В целях настоящего исследования имеет смысл обратиться к ранее действующей редакции БК РФ (до вступления в действие поправок к БК РФ, принятых Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»), в которой существовало понятие «регулирующих доходов», при помощи которых осуществлялось межбюджетное регулирование отношений.

В своих работах Н.И. Химичева определяла регулирующие доходы как «передаваемые в бюджеты не на постоянной основе, а на конкретный бюджетный период (год и плановый период) в целях сбалансирования их доходов с расходами соответственно закону о бюджете органа государственной власти (федерального и регионального) или муниципального образования». Автор выделял два способа регулирования доходов бюджетов: передача бюджетам процентных отчислений от определенных видов налогов или иных платежей по нормативам отчислений, определяемых органами власти и оказание прямой финансовой помощи [Химичева, 2013, 203].

В настоящее время из БК РФ исключена статья о регулировании доходов местных бюджетов, которая отражала смысл регулирующих доходов (ст. 63 БК РФ в ред. от 23.12.2003, с изм. от 17.06.2004).

Думается, что предпосылкой к отмене регулирующих доходов как правовой конструкции послужило стремление государства создать максимально централизованный бюджет на федеральном уровне и повысить ответственность органов власти субъектов РФ и муниципальных образований за сбор доходов в бюджетную систему, лишая их определенной самостоятельности.

При первом осмыслении такой перемены видится усиление влияния императивного метода. Но вряд ли это может означать, что законодатель не предусмотрел свободы действий для участников бюджетных отношений.

Так, в Федеральном законе от 14.12.2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» установлено, что *50 % отчислений в бюджет Ненецкого автономного округа от налога на доходы физических лиц, включая налоговый доход от налога на доходы физических лиц по нормативу 15 процентов, подлежащий зачислению в бюджет Ненецкого автономного округа и передается в полном объеме органами государственной власти Ненецкого автономного округа в соответствующие местные бюджеты* в порядке, предусмотренном статьей 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации (курсив автора – А.С.).

Анализируя контекст вышеприведенного закона, считаем, что дозволение как способ правового регулирования выражен более ярко именно в бюджетных отношениях подобного рода.

Как отмечалось ранее, передача полномочий от органов власти субъектов РФ к нижестоящим органам власти представляет собой своеобразный механизм финансовой помощи. По своей правовой природе конструкция «возможность установления норматива отчислений» заметно приближена к институту дотаций. Однако БК РФ, закрепляя понятие дотации, устанавливает первостепенным признаком то, что это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе (ст. 6 БК РФ).

Межбюджетные трансферты подразумевают передачу самих средств из одного бюджета бюджетной системы РФ другому бюджету. А в случае с «передачей полномочий по установлению нормативов отчислений от НДФЛ» отсутствует факт самих денежных отношений. Предположительно, в указанной сфере отношений имеет место передача права на получение средств, что представляет собой диспозицию. Поскольку с правом передается и возможность распоряжаться полученными от таких отчислений доходами.

В качестве более выраженного примера приведем Решение Армавирской городской Думы от 27.08.2015 № 794 «О частичной замене дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) дополнительным нормативом отчислений от налога на доходы физических лиц на 2016-2018 годы», которое закрепляет согласие представительного органа власти города на частичную замену дотации на

выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) дополнительным нормативом отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджет муниципального образования город Армавир. Установленный решением норматив отчислений составляет от 9,93 до 9,99 %.

Особенным образом роднит дотации и нормативы отчислений нецелевой характер использования на момент передачи процентов по установлению соответствующего норматива.

В сравнении с вышеприведенной статьей ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год», где норматив отчислений в бюджет Ненецкого автономного округа составил 50%, норматив отчислений в бюджет г. Армавир значительно ниже.

Это обусловлено тем, что предоставляя участникам бюджетных отношений возможность в виде подобных дозволений, законодатель учитывает рациональность подхода органов власти при установлении нормативов.

Заметим, что в БК РФ содержится норма, позволяющая региональным законодательным органам утверждать нормативы отчислений от федеральных налогов, подлежащих зачислению в местные бюджеты.

По мнению одного из участников конференции, посвященной совершенствованию российского законодательства (В.Г. Панскова), данная норма носит рекомендательный характер и ее необходимо сделать обязательной, закрепив в БК РФ. Также автором делалось замечание на экономическую неоправданность такого механизма [Родионова, 2005, 3]

Противоречивым является мнение, высказанное другим участником вышеобозначенной конференции, Л.И. Прониной, отмечающей, что единые нормативы являются основой стабильности и важным условием зарабатывания средств органами местного самоуправления. Главная современная задача – это правильное определение количественных размеров нормативов, позволяющих органам местного самоуправления получить объем средств, достаточных для выполнения установленных расходных обязательств [там же, 5].

Не будет лишним сказать, что объем таких отчислений представляет собой динамичный механизм. Например, Липецкая область вошла в перечень регионов с лучшей практикой в сфере повышения доходов субъектов РФ. Это выражено в том, что в целях усиления заинтересованности в развитии малого бизнеса бюджетам сельских поселений с 1 января 2012 года Законом Липецкой области № 234-ОЗ от 07.12.2005 «О нормативах отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в областной бюджет» передан единый норматив отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения в размере 100% [Лучшая практика регионов России..., 2016, www].

В действиях Липецкой области усматривается использование предоставленного государством дозволения в максимальном объеме, что нашло позитивную оценку и отразилось в мониторинге лучших субъектов РФ в сфере повышения доходов бюджетов.

Описанный пример является наглядным показателем отношения государства к реализации диспозитивных норм, направленных на совершенствование стабильной ситуации в регионах, путем распределения доходов с использованием права передачи полномочий по установлению норматива отчислений.

Заключение

Подводя итог сказанному, можно сделать определенный вывод.

Законодатель, вырабатывая модель идеального функционирования бюджетной системы, стремится избирать такие способы правового регулирования, которые существенным образом содействуют достижению поставленных государством задач.

В современное время немыслимо регулировать какие-либо отношения, используя только лишь обязывающие и запрещающие способы регулирования. Дозволения, наряду с вышеназванными способами, находят свое отражение в регулировании бюджетных отношений. Существенным образом они проявляются в возможности установления субъектами РФ и муниципальными образованиями нормативов отчислений в бюджеты указанных публично-правовых образований. Особенно такой способ выражен в том, что БК РФ предоставляет бюджетам субъектов РФ устанавливать в законах о бюджете субъекта РФ нормативы отчислений, предназначенные для зачислений в бюджет соответствующего субъекта.

Библиография

1. *Алексеев С.С. Проблемы теории права: в 2-х т. Свердловск, 1972. Т. 1. 396 с.*
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.07.2016): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17.07.1998 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. *Игнатенкова К.Е. Дозволение как способ правового регулирования: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. 229 с.*
4. *Кулапов В.Л. Способ правового регулирования. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. 176 с.*
5. *Лучшая практика регионов России в сфере повышения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. URL: <http://minfin.ru/>*
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 03.07.2016): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16.07.1998 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.
7. *Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина. URL: <http://www.consultant.ru/>*

8. Решение Армавирской Городской Думы от 27 августа 2015 г. № 794 «О частичной замене дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) дополнительным нормативом отчислений от налога на доходы физических лиц на 2016-2018 годы». URL: <http://www.armduma.ru/index.php/resheniya/oficialnaya-publikacziya-re-shenij>
9. Родионова В.М. Совершенствование Российского законодательства в условиях реформирования бюджетных отношений // *Финансы и кредит*. 2005. № 36 (204). С. 3-5.
10. Рукавишников И.В. *Метод финансового права*. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 288 с.
11. Рыбакова С.В. Правовое регулирование участия кредитных организаций в финансовой деятельности государства (опыт современной России). Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2009. 250 с.
12. Рыбакова С.В. Финансовое и банковское право (теоретические аспекты соотношения). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. 172 с.
13. *Словарь философских терминов / науч. ред. В.Г. Кузнецова*. М.: ИНФРА-М, 2007. 745 с.
14. Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 04.12.2015 // *Российская газета*. 2015. № 285.
15. *Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева*. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 752 с.

Specifics of establishment of norms of deductions in the Budget Code of the Russian Federation as evidence of the application of permissions in the budget law

Anna V. Savina

Postgraduate,
Department of Financial, banking and customs law,
Saratov State Law Academy,
393250, 22 Kotovskogo st., Rasskazovo, Tambov Oblast, Russian Federation;
e-mail: anna.savina56@mail.ru

Abstract

A stable and fruitful implementation of objectives which the state faces is possible only with ordered tools, with the help of which the processes of legal regulation of social relations take place. The legislator encounters with methods of legal regulation in the content of the articles of normative legal acts while having an impact on social relations. The task facing the researchers is to reveal the content of methods of legal regulation through detailed analysis

of legal rules. The paper discusses budgetary relations, which are regulated by the mandatory method in most cases. However, the peculiarity of such relationships is that some groups fall under the regulation of a dispositive method, the key method of which is the permission. The article provides a detailed analysis of the articles of the Budget Code of the Russian Federation, in which the mechanism for the establishment of standard deductions for some participants of budgetary relations is fixed. The author substantiates that the regulation of budget relations of the aforementioned area includes not only obliging and prohibitions, but also permission.

For citation

Savina A.V. (2016) Osobennosti ustanovleniya normativov otchislenii Byudzhethnym kodeksom Rossiiskoi Federatsii kak dokazatel'stvo primeneniya dozvoleni v byudzhetnom prave [Specifics of establishment of norms of deductions in the Budget Code of the Russian Federation as evidence of the application of permissions in the budget law]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6 (11A), pp. 48-57.

Keywords

Permission, ways of legal regulation, legal regulation of budget relations, budgetary legal relations, norms of deductions.

References

1. Alekseev S.S. (1972) *Problemy teorii prava: v 2-kh t.* [Problems of theory of law: in 2 vol. Vol. 1]. Sverdlovsk.
2. Byudzhetni kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 31.07.1998 № 145-FZ (red. ot 03.07.2016): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 17.07.1998 [The Budget Code of the Russian Federation of 31 July, 1998 No. 145-FZ (ed. from 3 July, 2016): adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation 17 July, 1998] (1998). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation, Art. 3823], 31.
3. Ignatenkova K.E. (2006) *Dozvolenie kak sposob pravovogo regulirovaniya: avtoreferat dis. ... kand. yurid. Nauk* [Permission as a method of legal regulation. Doc. Diss. Abstract]. Saratov.
4. Kulapov V.L. (2010) *Sposob pravovogo regulirovaniya* [Method of legal regulation]. Saratov: Saratov State Law Academy.
5. *Luchshaya praktika regionov Rossii v sfere povysheniya dokhodov byudzhetov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniy* [Best practices of Russian regions in the sphere of increase of budget incomes of subjects of the Russian Federation and municipal institutions]. Available at: <http://minfin.ru/> [Accessed 29/10/2016].
6. Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaya) ot 31.07.1998 № 146-FZ (red. ot 03.07.2016): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 16.07.1998 [Tax code of the

- Russian Federation (part one) of 31 July, 1998 No. 146-FZ (as amended on 3 July, 2016): adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on 16 July, 1998] (1998). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation Legislation, Art. 3824], 31.
7. Kozyrin A.N. (ed.) *Postateinyi kommentarii k Byudzhetnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii* [Commentary to the Budget Code of the Russian Federation]. Available at: <http://www.consultant.ru/> [Accessed 29/10/2016].
 8. *Reshenie Armavirskoi Gorodskoi Dumy ot 27 avgusta 2015 g. № 794 "O chastichnoi zamene dotatsii na vyravnivanie byudzhetnoi obespechennosti munitsipal'nykh raionov (gorodskikh okrugov) dopolnitel'nym normativom otchislenii ot naloga na dokhody fizicheskikh lits na 2016-2018 gody"* [The decision of Armavir City Council on 27 August, 2015 No. 794 "On the partial replacement of grants for leveling the budget supply of municipal regions (urban districts) by the additional specification of deductions from the tax to incomes of physical persons for 2016-2018"]. Available at: <http://www.armduma.ru/index.php/resheniya/oficialnaya-publikatsiya-re-shenij> [Accessed 29/10/2016].
 9. Rodionova V.M. (2005) Sovershenstvovanie Rossiiskogo zakonodatel'stva v usloviyakh reformirovaniya byudzhetnykh otnoshenii [The improvement of Russian legislation in the conditions of reforming budget relations]. *Finansy i kredit* [Finance and credit], 36 (204), pp. 3-5.
 10. Rukavishnikova I.V. (2013) *Metod finansovogo prava* [Method of financial law]. Moscow: Norma: INFRA-M Publ.
 11. Rybakova S.V. (2009) *Pravovoe regulirovanie uchastiya kreditnykh organizatsii v finansovoi deyatel'nosti gosudarstva (opyt sovremennoi Rossii)* [Legal regulation of participation of credit organizations in the financial activities of the state (the experience of modern Russia)]. Tambov: Derzhavin Tambov State University.
 12. Rybakova S.V. (2009) *Finansovoe i bankovskoe pravo (teoreticheskie aspekty sootnosheniya)* [Financial and banking law (theoretical aspects of ratio)]. Saratov: Saratov State Law Academy.
 13. Kuznetsova V.G. (ed.) *Slovar' filosofskikh terminov* [Dictionary of philosophical terms]. Moscow: INFRA-M Publ.
 14. Federal'nyi zakon ot 14.12.2015 № 359-FZ "O federal'nom byudzhete na 2016 god" prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 04.12.2015 [Federal law of 14 December, 2015 No. 359-FZ "On Federal budget for 2016" adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on 4 December, 2015] (2015). *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 285.
 15. Khimicheva N.I. (2013) *Finansovoe pravo* [Financial law]. Moscow: Norma: INFRA-M Publ.