

СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Аннотация. Настоящая статья посвящена исследованию современных моделей финансово-правового регулирования общественных отношений. В частности, в работе автор поднимает целый ряд проблем, связанных с правовым регулированием бюджетных отношений в регионах, обосновывает необходимость обновления содержания принципа сбалансированности бюджета, анализирует инструменты реализации государственной финансовой политики, ставит вопрос о необходимости модернизации бюджетного процесса в регионах.

Ключевые слова: финансово-правовое регулирование, бюджет, бюджетный процесс, бюджетное право, регионы, разграничение полномочий, сбалансированность бюджета, финансовая политика, бюджетное законодательство.



**Ирина Валерьевна
РУКАВИШНИКОВА,**
заведующий кафедрой
финансового и
административного
права Ростовского
государственного
экономического
университета (РИНХ),
доктор юридических наук,
профессор
kfiap@yandex.ru
344000, Россия, г. Ростов-
на-Дону, ул. М. Горького,
д. 166

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.033-038

I. V. RUKAVISHNIKOVA,

Head of the Department of Financial and Administrative Law, Rostov State
Economic University (RINH), Dr. Sci. (Law), Professor
kfiap@yandex.ru
344000, Россия, Rostov-on-Don, ul. M. Gorky, 166

MODERN MODELS OF FINANCIAL AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC RELATIONS: A REGIONAL ASPECT

Abstract. This article is devoted to the study of modern models of financial and legal regulation of public relations. In particular, in the work, the author raises a number of problems related to the legal regulation of budgetary relations in the regions, substantiates the need to update the content of the principle of balanced budgeting, analyzes the instruments for implementing state financial policy, raises the question of the need to modernize the budgetary process in the regions.

Keywords: financial and legal regulation, budget, budget process, budget law, regions, delimitation of powers, balanced budget, financial policy, budget legislation.

Этап современной конституционной реформы открывает период, который политологи уже назвали постновейшим временем¹.

Нынешний вариант текста Конституции Российской Федерации — это не только отражение актуальных запросов общества, касающихся повышения социальных гарантий и упрочения традиционных ценностей, но и формализация на высшем законодательном уровне тех положений, которые уже существуют де-юре, но имеют неконгруэнтную правоприменительную практику.

В частности, положения ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, где закрепляется обязательность передачи органам местного самоуправления материальных и финансовых средств для выполнения переданных государственных полномочий, являются отнюдь не новыми для финансово-правовой сферы.

Так, согласно ч. 5 ст. 19 Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Однако на практике довольно часто возникают ситуации, когда фактический объем выполняемых обязанностей органов местного самоуправления гораздо больше, чем предполагался изначально, а срок доведения сумм субвенций не совпадает с началом запланированных работ, что влечет неоправданное отвлечение финансовых ресурсов местных бюджетов для покрытия кассовых разрывов. Дисбаланс между объемом возложенных обязательств и их своевременной финансовой обеспеченностью приводит к негативным последствиям, связанным прежде всего с некачественным исполнением публичных управленческих функций.

Конституционное закрепление принципа обязательной финансовой обеспеченности передаваемых на муниципальный уровень государственных полномочий позволит усилить бюджетную дисциплину и повысить качество работы всех уровней публичной власти.

Обновленная Конституция РФ в ч. 3 ст. 132 предусматривает, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Вообще встраивание органов местного самоуправления в единую систему публичной власти стало возможным в основном потому, что в рамках бюджетных отношений такая конструкция доказала эффективность и логичность данного подхода.

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Единство бюджетной системы Российской Федерации позволяет функционировать всем ее звеньям — бюджетам бюджетной системы по универсальным правилам и единому порядку.

Важнейшим принципом организации межбюджетных отношений является принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований, закрепленный в ст. 31.1 Бюджетного кодекса РФ. Определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов осуществляются в соответствии с едиными принципами и требованиями.

Парадоксально, но на всем протяжении существования отечественного бюджетного права как базовой, концептуальной парадигмы идея идентичности финансово-правового статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления не подвергалась сомнению².

В частности, Л. К. Воронова и И. В. Мартянов отмечали, что вся деятельность в области финансов (а ее юридическим выражением являются финансово-правовые и финансово-плановые акты) строится в соответствии с принципом демократического централизма, объединяющего единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах³.

Эlegantное обоснование фактического тождества финансовой правосубъектности органов государственной власти и органов местного самоуправления находим в учебнике Н. И. Химичевой. По ее мнению, финансовая деятельность органов государственной власти и местного самоуправления связана общей целенаправленностью на потребности общества, носит публичный характер, хотя и различается конкретными задачами. Главной, определяющей целью этой деятельности должно быть, согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 7), создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека⁴.

Статья 75 Конституции РФ дополнена важнейшими гарантиями социальной защиты, согласно которым в Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом.

Также гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат.

² См., например: *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971 ; *Цыпкин С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М., 1983 ; *Горбунова О. Н.* Совершенствование финансово-правовых институтов в современных условиях перестройки управления народным хозяйством. М., 1988.

³ *Воронова Л. К., Мартянов И. В.* Советское финансовое право. Киев, 1983. С. 26—27.

⁴ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд. М. : Юристъ, 1999. С. 28.



Данные конституционные положения диктуют необходимость обновления содержания принципа сбалансированности бюджета. Статья 33 Бюджетного кодекса РФ раскрывает указанный принцип, устанавливая, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

Следуя логике конституционных новелл, финансовое законодательство также должно быть скорректировано. Фактически процесс формирования бюджетов бюджетной системы получает новые очень жесткие ориентиры обязательного ежегодного роста доходной части как основы для гарантированного расходования бюджетных средств на сумму индексации социальных выплат.

Таким образом, определение принципа сбалансированности бюджета может быть дополнено положением о том, что объем предусмотренных бюджетом расходов на выплату социальных пособий должен быть обеспечен объемом доходов бюджета с учетом ежегодного увеличения на сумму индексации.

Реализация конституционного принципа дополнительных гарантий для получателей социальных выплат стимулирует государство не только к расширению перечня доходных источников, но, даже в большей степени, к повышению эффективности расходования бюджетных средств и контроля за этим процессом. В качестве действенных мер устранения неоправданных потерь бюджета можно назвать усиление борьбы с правонарушениями в бюджетной сфере, сокращение числа мошеннических действий при получении мер социальной поддержки и уплате налогов, сборов и других обязательных платежей, повышение собираемости платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

С этой целью, в частности, разработан проект федерального закона «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»⁵. Принятие данного нормативного правового акта позволит в том числе повысить прозрачность движения финансовых ресурсов, создать цифровой профиль всех участников бюджетных и налоговых отношений, а также получателей социальных льгот. Генерация и гармонизация существующих информационных систем, создание единой базы персонифицированного учета населения позволит сделать социальную помощь адресной и прозрачной, тем самым минимизировав нецелевое использование бюджетных средств.

Учитывая то, что сфера бюджетного законодательства имеет многоуровневую структуру, приведение в соответствие с конституционными принципами потребуется как для федеральных, так и для региональных законодательных актов.

Кроме того, важным фактором необходимости корректировки финансового законодательства являются программные документы, определяющие глобальные, стратегические задачи государства на краткосрочную и среднесрочную перспективу. Вопросы приоритетного расходования бюджетных средств, введения новых бюджетных обязательств, в том числе для субъектов РФ, как правило,

⁵ Проект федерального закона № 759897-7 (принят в третьем чтении // URL: sozd.duma.gov.ru).

содержатся в тексте ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию⁶.

В связи с этим магистральным направлением развития финансового законодательства является модернизация бюджетного процесса в регионах с целью создания определенного запаса финансовой прочности бюджетов и возможности оперативного выделения финансовых ресурсов для решения приоритетных задач.

Основными инструментами, с помощью которых реализуются любые направления государственной политики, являются правовые механизмы и способы. Осуществление государственной финансовой политики подпадает под действие норм финансового права и, соответственно, подчинено финансово-правовому методу, характерной особенностью которого является «гибкость» в выборе способов правового воздействия. Способы, которые используются для регулирования отношений в сфере осуществления финансовой деятельности государства, отражают общие тенденции финансовой политики государства. На современном этапе крайне важен поиск баланса между императивным и диспозитивным началами, позволяющий для решения приоритетных общественных и государственных задач использовать механизмы публично-частного партнерства.

Кроме того, по-прежнему актуальным остается вопрос о повышении финансовой дисциплины в части расходования бюджетных средств. Особенно это касается практики переносов сроков финансирования в рамках государственных контрактов, использования денежных средств в рамках федеральных адресных инвестиционных программ. Неудобный механизм доведения бюджетных лимитов, усложненный порядок проведения торгов, приводят к неудовлетворительному исполнению бюджетных обязательств, либо, что гораздо серьезнее для социально-экономического положения регионов, — снижению инициативы регионов и муниципальных образований в получении конкурсных бюджетных субсидий.

Стремительно происходящие изменения структуры общественных отношений, появление новых видов финансово-правовых связей, модернизация законодательной базы, безусловно, оказывают влияние на формирование финансово-правовой доктрины. В частности, необходимо актуализировать научное представление об отрасли финансового права как о фундаментальной основе, в том числе для развития цифровых технологий. Интеграция информационных сервисов в финансово-правовые отношения, возникновение цифрового профиля участников финансовых отношений, перевод бюджетных, налоговых, таможенных, банковских отношений в электронный режим создают основу к институциональному выделению и научному осмыслению этих явлений.

Кроме того, использование финансово-правовых механизмов для оперативного регулирования общественных отношений, требующих бюджетного финансирования, в том числе в условиях режима повышенной готовности или чрезвычайных ситуаций, нуждается в более глубокой научной проработке вопросов разграничения полномочий государственных органов в бюджетной сфере, а также адаптации метода финансового права к более гибкому применению различных способов правового воздействия.

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // СПС «Консультант-Плюс».



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Воронова Л. К., Мартьянов И. В.* Советское финансовое право. — Киев, 1983.
2. *Горбунова О. Н.* Совершенствование финансово-правовых институтов в современных условиях перестройки управления народным хозяйством. — М., 1988.
3. *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право (основные проблемы). — М, 1971.
4. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — 2-е изд. — М. : Юристъ, 1999.
5. *Цыпкин С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. — М., 1983.