Бюджетная система Российской Федерации в системе институтов финансовой безопасности государства

ОМЕЛЁХИНА Наталья Владимировна, заведующая кафедрой административного и финансового права Новосибирского национального исследовательского государственного университета, доктор юридических наук, доцент

630090, Россия, г. Новосибирск, ул. Пирогова, 2

E-mail: n.onv@yandex.ru

Бюджетная система государства рассматривается в статье как сложноструктурированный феномен финансово-правовой действительности, применяются традиционный и макро-системный подходы к определению ее сущности.

Цель статьи — определить место бюджетной системы Российской Федерации в системе институтов (элементов) финансовой безопасности государства, а также, используя общенаучные и специально-юридические методы познания, сконструировать сложноорганизованный многоуровневый механизм прямых и обратных связей между ними.

На основе анализа системообразующих свойств бюджетной системы государства как совокупности фондов денежных средств, находящихся в публичной собственности, обосновывается вывод о включении ее в состав института объектов финансовой безопасности государства, поскольку последняя является инструментом связи с частными фондами денежных средств, выступающих, в свою очередь, одновременно и источником, и потребителем денежных средств публичных фондов, делая тем самым бюджетную систему мощным перераспределительным механизмом, обеспечивающим реализацию функций государственного управления. Рассматривая бюджетную систему государства в институциональном аспекте как перераспределительный механизм, обеспечивающий реализацию функций государственного управления, ее предлагается определять как средство обеспечения финансовой безопасности государства, включать в состав данного института как инструмент обеспечения финансовой устойчивости государства, гарант защиты государственного суверенитета. В свою очередь органы государственной власти и местного самоуправления, структурированные по уровням бюджетной системы Российской Федерации, реализующие полномочия по формированию, распределению и использованию централизованных фондов денежных средств публично-правовых образований (средств бюджетов), предлагается включать в состав института субъектов, обеспечивающих финансовую безопасность государства.

Ключевые слова: финансовая безопасность, бюджетная система, бюджет, финансовая устойчивость, бюджетная устойчивость, бюджетная эффективность.

The Budget System of the Russian Federation in the System of Institutions of the Financial Security of the State

N. V. OMELYOKHINA, head of the Department of administrative and financial law of the Novosibirsk National Research State University

2, Pirogov st., Novosibirsk, Russia, 630090

E-mail: n.onv@yandex.ru

Considering the budget system of the state as a complex phenomenon of financial and legal reality, using traditional and macrosystem approaches to definition of its essence, the author aims to determine the place of the budgetary system of the Russian Federation in the system of financial security institutions (elements) of the state, using general scientific and special legal methods of cognition to construct complex multi-level mechanism of direct and reverse connections between them.

Analyzing the system-forming properties of the budgetary system of the state as a totality of funds of monetary resources in public ownership, the conclusion on including it in the institute of financial security facilities of the state is substantiated. This is an instrument of communication with private funds of monetary resources, which in turn act as both a source and a consumer of monetary resources of public funds, thereby making the budget system a powerful redistributive mechanism that ensures the implementation of public administration functions. Considering the budgetary system of the state in an institutional aspect as a redistributive mechanism ensuring the implementation of public administration functions, the last is proposed to define as a means of ensuring financial security of the state, to be included in the structure of this institution as an instrument for ensuring financial stability of the state, a guarantor of protection of state sovereignty. In turn, public authorities and local self-government bodies, structured according to the levels of the budget system of the Russian Federation, which exercise powers to form, distribution and use of centralized monetary resources of funds public legal entities (budget funds), are proposed to include in the institution of subjects that provide financial security for the state.

Keywords: financial security, budget system, budget, financial sustainability, budgetary sustainability, budgetary efficiency.

DOI: 10.12737/article_59522f986ce660.79931442

При исследовании бюджетной системы, ее роли и значения для обеспечения финансовой безопасности государства главный акцент традиционно делается на анализе такого ее свойства, как устойчивость. Подтверждением этому являются как системные научные исследования¹, так и предложения участников нормотворческого процесса. Например, в проекте новой редакции Бюджетного кодекса РФ, подготовленном Министерством финансов РФ², в качестве принципа бюджетной системы предлагается закрепить принцип сбалансированности и устойчивости бюджета.

Рассматривая финансовую безопасность государства как состояние защищенности финансовой си-

стемы Российской Федерации, основанное на финансовой устойчивости государства, которое позволяет осуществлять непрерывное и достаточное финансовое обеспечение всех его полномочий посредством формирования публичных фондов денежных средств³, можно прийти к выводу, что исключительно проблематичной устойчивости бюджетной системы вопросы обеспечения финансовой безопасности государства не исчерпываются. Для целей идентификации бюджетной системы государства в системе компонентов (институтов) финансовой безопасности государства полагаем необходимым применять комплексный многоуровневый подход.

Безусловно, бюджетная система государства претендует на отнесение к ключевым, системообразующим категориям финансового права, поскольку является той генеративной субстанцией, которая отражает связь фондов денежных средств публично-правовых образований (публичных фондов)⁴ между собой

¹ См., например: *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография. М., 2016; *Болтинова О. В.* К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 342—350; *Вершило Т. А.* К вопросу об устойчивости бюджетной системы как основы финансовой безопасности государства // Финансовое право. 2016. № 8. С. 14—18.

² Проект новой редакции Бюджетного кодекса РФ, подготовленный Министерством финансов РФ, по состоянию на 18 июля 2016 г.

³ См.: *Кучеров И. И.* Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // Журнал российского права. 2017. № 6.

⁴ В данной работе публичные фонды денежных средств будут рассматриваться в понимании фондов денежных средств публично-правовых образований, находящихся

и формирует организационную основу существования общественных отношений по формированию, распределению и использованию этих фондов для материального обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (предметов ведения публично-правовых образований, вопросов местного значения). Кроме того, она рассматривается как парная категория для частных фондов денежных средств, с одной стороны, выступающих основой для формирования публичных фондов, а с другой — претендующих на получение денежных средств из последних. Это, в свою очередь, позволяет сделать вывод о взаимном влиянии и взаимообусловленности финансовой безопасности государства не только публичными фондами денежных средств, их системной организацией, но и частными фондами денежных средств, их взаимодействием с публичными.

В связи с этим можно считать обоснованными выводы представителей финансово-экономической науки, что финансовые ресурсы страны представляют собой разные институциональные потоки — государственные (включая муниципальные) финансы, корпоративные финансы и финансы домашних хозяйств. Эти институциональные финансовые потоки не разделены между собой непроницаемой стеной. Они постоянно соприкасаются и перетекают друг в друга. Одним из инструментов, обеспечивающих эти соприкосновения, пересечения и перетекания, является перераспределительная бюджетная система⁵.

Понятие и содержание финансово-правовой категории «бюджетная система государства» на протяже-

нии длительного времени является предметом различного уровня научных исследований. Современное понимание сущности данной категории предполагает использование двух аспектов для целей выделения ее структурных элементов, их ключевых признаков, а также характеристик самой системы.

Узкий, или, как его принято называть, сугубо юридический (традиционный) подход к пониманию сущности бюджетной системы государства легализован в дефинитивных нормах действующего Бюджетного кодекса РФ. Так, ст. 6 БК РФ определяет, что бюджетная система — это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. В качестве элементов такой системы выступают бюджеты публично-правовых образований и государственных внебюджетных фондов⁶, юридико-формально разграниченные по внутренней структуре (по доходам, расходам и источникам финансирования дефицитов), самостоятельные по осуществлению в отношении их бюджетной деятельности соответствующего публично-правового образования, но взаимосвязанные друг с другом посредством единства правовых основ, обеспечивающих государственную целостность Российской Федерации, а так-

ся в государственной или муниципальной собственности соответственно Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

⁵ См.: Джумов А. М. Налоговые доходы бюджета как главный системный интегратор финансовых ресурсов // *Налоги*. 2007. № 6.

⁶ Исследователи, отмечая государственные внебюджетные фонды как не совсем обычный элемент бюджетной системы, приходят к вполне обоснованному выводу о том, что эти фонды теснейшим образом встроены в бюджетную систему государства и не способны к самостоятельному функционированию вне ее. См., например: Болтина О. В. Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права*. 2016. № 7. С. 57—67.

же восходящих и нисходящих межбюджетных отношений.

Широкий подход к пониманию бюджетной системы, или, как его называют, макросистемный подход⁷, легализован через структурное построение самого кодифицированного акта — Бюджетного кодекса РФ. Так, часть II «Бюджетная система Российской Федерации» БК РФ включает четыре раздела: «Бюджетное устройство Российской Федерации», «Доходы бюджетов», «Расходы бюджетов» и «Сбалансированность бюджетов», что допускает возможность рассмотрения бюджетной системы государства в институциональном аспекте, элементами которого являются виды бюджетно-материальных отношений, отражающие структурное построение бюджетной системы, взаимосвязи между ее элементами (бюджетами), а также внутреннюю структуру этих элементов.

Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П бюджетная система рассматривается как финансово-экономическая основа реализации публичных функций Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления. Бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований. Бюджет субъекта РФ или местный бюджет не существуют изолированно: они являются составной частью фи-

нансовой системы Российской Федерации.

Сложность правового исследования влияния бюджетной системы государства на финансовую безопасность обусловлена ее многоуровневым строением, особенностями содержательной и организационной структуры. Содержательный элемент бюджетной системы представлен бюджетами публично-правовых образований и государственных внебюджетных фондов как системой первого (верхнего) порядка, каждый из которых, в свою очередь, сам является системой элементов (доходов, расходов, источников финансирования дефицита) второго порядка. Организационно-структурный элемент бюджетной системы государства представлен системой органов государственной власти и местного самоуправления, наделенных бюджетными полномочиями по предметам ведения соответствующих публично-правовых образований.

Применяя традиционный и макросистемный подходы к определению сущности бюджетной системы государства, определим место последней в системе компонентов (институтов) финансовой безопасности. В исследовании И. И. Кучерова аргументированно обосновывается комплексное многоуровневое правовое понимание финансовой безопасности, в числе компонентов — институтов которой выделяются объекты защиты, риски и угрозы, обеспечивающие субъекты, а также используемые ими средства и проводимые мероприятия (действия), в совокупности формирующие целостную систему⁸.

Бюджетную систему государства в традиционном юридическом ее понимании как совокупности бюджетов (централизованных в масштабах публично-правового образования фондов денежных средств) следует относить к объектам финансовой безопасности, требующим защиты.

⁷ См.: Комягин Д. Л. Бюджетное право России: бюджетное устройство и бюджетная система // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2011. № 3—4. С. 115—135.

⁸ Кучеров И. И. Указ. соч.

В данном случае денежные средства бюджета являются основным стратегическим ресурсом, обеспечивающим выполнение задач и функций государства, местного самоуправления, предметы ведения и полномочия соответствующих органов власти и вопросы местного значения органов местного самоуправления. Данное понимание полностью соответствует определению объекта безопасности в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» как денежным средствам, необходимым для функционирования и развития государства.

Рассматривая структурные элементы бюджетной системы как форму образования и расходования денежных средств для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6 БК РФ), полагаем, что бюджетная система является средством обеспечения финансовой безопасности государства, создающим состояние защищенности всех элементов финансовой системы, инструментом, обеспечивающим финансовую устойчивость, состоятельность государства, посредством которой публично-правовое образование своевременно и в полном объеме выполняет свои обязательства. Как справедливо отмечается правоведами, бюджет является уникальной экономико-правовой категорией, играет определяющую роль в экономическом и социальном развитии государства, является инструментом государственного управления⁹. Указанные законодательные и доктринальные основания позволяют сделать вывод о возможном отнесении бюджетной системы к институту средств финансовой безопасности государства.

В результате исследования организационно-структурного среза бюджетной системы государства как системы органов государственной власти и местного самоуправле-

ния, наделенных бюджетными полномочиями, реализующих функции по формированию, распределению и использованию централизованных фондов денежных средств, находящихся в публичной собственности (государственной или муниципальной), становится очевидным, что последние, по сути, выступают субъектами, обеспечивающими финансовую устойчивость, а следовательно, и финансовую безопасность государства. Соответственно, участники бюджетного процесса, структурированные по уровням бюджетной системы, могут быть отнесены к таким компонентам (институтам) финансовой безопасности государства, как институт обеспечивающих субъектов.

Очевидно, что в финансово-правовом анализе нуждается исследование бюджетной системы государства в качестве каждого из перечисленных институциональных компонентов финансовой безопасности, а именно: как объект защиты, как средство обеспечения защиты. При этом не следует исключать исследование организационно-структурного среза бюджетной системы государства в институте субъектов, обеспечивающих финансовую безопасность.

Рассматривая бюджетную систему государства как объект финансовой безопасности, следует определить ресурсы, требующие защиты, а также их особенности, подлежащие учету при формировании средств защиты, к числу которых можно отнести следующие.

Во-первых, фонды денежных средств, составляющие бюджетную систему РФ, выражены в валюте Российской Федерации, представлены в рублевом измерении, что требует не только защиты от неправомерного изъятия этих денежных средств (например, хищения), но в большей степени защиты покупательной стоимости национальной валюты, ее курса по отношению к другим валютам как защиты права на-

⁹ См.: Вершило Т. А. Указ. соч. С. 14—18.

рода на неумаление ценности его национального достояния¹⁰.

Во-вторых, фонды денежных средств бюджетной системы государства, находящихся в публичной собственности, представляют собой не единый, совокупно аккумулированный объект, а структурированы в зависимости от государственного устройства, сформированного на основании административно-территориального деления. В связи с этим бюджетная система государства представлена как совокупность фондов денежных средств, находящихся в собственности множества разных субъектов — Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

В-третьих, внутри бюджетной системы государства публичные фонды денежных средств существуют не обособленно, но взаимосвязаны путем организации внутренних денежных потоков — межбюджетных трансфертов как нисходящих платежей из вышестоящего уровня в нижестоящий либо как восходящих платежей из нижестоящего в вышестоящий.

В-четвертых, целевым назначением этих многочисленных публичных фондов денежных средств, включенных в бюджетную систему государства, является материальное обеспечение публичных потребностей, потребностей общества в целом, выявленных и идентифицированных государством. Правовая идентификация таких интересов и потребностей находит конституционное закрепление в предметах ведения и полномочиях публично-правовых образований (Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, субъектов РФ и вопросов местного значения для каждого уровня и вида муниципальных образований).

В-пятых, формирование фондов денежных средств бюджетной си-

стемы государства осуществляется в особом порядке, обусловленном публично-правовым статусом их собственников, путем возложения на частных собственников денежных обязанностей по безвозмездной передаче части доходов, что отмечается в актах Конституционного Суда РФ¹¹. Эти частные фонды денежных средств, как уже упоминалось, являются основным источником для формирования бюджетных фондов денежных средств, в то же время денежные средства из бюджетов расходуются путем направления их в частные фонды (безвозмездно или возмездно, например, за поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги).

Совокупность вышеперечисленных особенностей публичных фондов денежных средств, включенных в бюджетную систему государства, требует определения специального правового режима их формирования, распределения и использования, к числу основных принципов которого относят разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов между бюджетами бюджетной системы, полноты и достоверности параметров их отражения в бюджете, единства кассы и общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, целевого характера бюджетных средств, а также закрепление равных бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований и ряда других условий.

В целях обеспечения финансовой безопасности государства непосредственным объектом защиты публичных фондов денежных средств, включенных в бюджетную систему, должны выступать качественные (содержательные) и количественные (денежно-стоимостные) характеристики бюджетов, а именно виды доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюдже-

¹⁰ См.: Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева. М., 2009. С. 32—33.

¹¹ См., например, постановление КС РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П.

тов, а также их физические денежные показатели.

Для целей системного структурирования объекта финансовой безопасности государства, требующего формирования надежных механизмов правовой защиты, в том числе финансово-правовой, можно выделить следующие содержательные показатели (характеристики):

разграничение расходов между бюджетами бюджетной системы государства на основании дифференциации расходных обязательств, принятых в целях реализации предметов ведения, вопросов местного значения публично-правовых образований, закрепленных в составе полномочий соответствующих органов власти;

определение предметов ведения публично-правовых образований, требующих дополнительного финансирования (субсидирования) за счет средств бюджетов другого уровня;

определение полномочий, подлежащих передаче от органов власти публично-правового образования одного уровня государственно-го устройства на другой уровень и требующих финансирования за счет средств бюджета передающего публично-правового образования (путем предоставления субвенции);

разграничение и закрепление доходных источников на постоянной основе за соответствующими бюджетами бюджетной системы государства;

перераспределение доходных источников для целей выравнивания уровня бюджетной обеспеченности предметов ведения, вопросов местного значения публично-правовых образований;

определение источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы.

Что касается защиты содержательных характеристик бюджетов, то в современных условиях ограниченных возможностей источников аккумуляирования денежных средств в публичные фонды особо

остро стоит проблема разграничения видов расходов и доходов между уровнями бюджетной системы. Конституционное и на основе его законодательное распределение предметов ведения вопросов местного значения между публично-правовыми образованиями требует наделения последних необходимыми и достаточными источниками материального обеспечения. Конкуренция в этой сфере выражается как в ярких дискуссиях, связанных с внесением изменений в соответствующие положения Бюджетного кодекса РФ, с принятием его новой редакции, с возможностью пересмотра ключевых параметров налоговой системы, так и в нормотворческом процессе при рассмотрении и утверждении законов (решений) о соответствующих бюджетах, когда речь заходит о распределении межбюджетных трансфертов, передаче полномочий и расчете субвенций на их исполнение, а также при перераспределении отдельных налоговых доходов бюджета вышестоящего уровня между бюджетами нижестоящего уровня.

Нельзя не упомянуть и проблему принятия дополнительных расходов, не отнесенных к предметам ведения соответствующего публично-правового образования. Если действующее законодательство РФ в отдельных случаях допускает принятие таких расходных обязательств за счет собственных доходов¹², то что следует делать в случае принятия дополнительных расходных обязательств при ограниченных возможностях доходных источников либо, что еще хуже, при отсутствии таковых, в надежде на привлечение средств из

¹² См., например, ст. 26¹⁴ Федерального закона от 6 декабря 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 65 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

источников финансирования дефицита бюджета?

Следует заметить, что обозначенные проблемы с разной степенью остроты присутствуют на протяжении всего периода существования бюджетной системы Российской Федерации, являются предметом многочисленных научных исследований¹³, что позволяет характеризовать их как системные, обусловленные в определенной степени объективной динамикой социальных процессов. Однако в каждый период существования бюджетной системы они требуют адекватных мер реагирования в целях обеспечения финансовой безопасности государства.

Роль финансового права в целях формирования механизмов защиты бюджетов бюджетной системы как объекта финансовой безопасности государства видится в формировании правового режима, обеспечивающего принятие в полном объеме расходных обязательств соответствующего публично-правового образования по его предметам ведения, исключение возможности принятия расходных обязательств, от-

несенных к ведению публично-правового образования другого уровня. Так, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 декабря 2016 г. нашел отражение ряд принципиальных позиций относительно защиты качественных характеристик бюджетов бюджетной системы государства. В частности, обозначены необходимость совершенствования механизмов обеспечения устойчивого бюджета и государственных финансов, исполнения всех обязательств вне зависимости от внешних факторов, включая цены на углеводороды, а также необходимость рассмотрения предложений по настройке налоговой системы, принятия соответствующих поправок в Налоговый кодекс РФ, а с 1 января 2019 г. введения их в действие, зафиксировав новые, стабильные правила на долгосрочный период.

Что касается источников финансирования дефицитов бюджетов как качественной характеристики бюджетов бюджетной системы, то очевидно, что наиболее масштабным среди них следует рассматривать рыночный заемный капитал, использование которого выполняет не только обеспечительную функцию (в части получения дополнительных денежных средств), но и регулятивную как способ воздействия на финансово-экономические процессы в публично-правовом образовании, а также является показателем финансовой устойчивости последнего. Кроме того, на современном этапе большой потенциал видится в привлечении в бюджетную систему временно свободных денежных средств физических лиц, на что обращается внимание в официальных выступлениях представителей финансовых органов¹⁴. Что касается регионального уровня бюджетной системы государства, то Министерством финансов РФ рекомендовано субъектам РФ использовать долгосрочные

¹³ См., например: *Чертков А. Н.* Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами и повышение эффективности осуществления власти // *Законодательство и экономика*. 2007. № 1; *Чертков А. Н., Кистринова О. В.* Договорный аспект разграничения полномочий в Российской Федерации: история и современность // *Журнал российского права*. 2014. № 8. С. 16—24; *Умнова И. А.* Проблемы дифференциации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2012. № 2. С. 45—55; *Пронина Л. И.* Разграничение полномочий. Финансовый аспект // *Бюджет*. 2012. № 8. С. 42—45; *Бочкарева Е. А.* Разграничение доходных источников и расходных полномочий как одно из условий сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации // *Финансовое право*. 2013. № 12. С. 18—20.

¹⁴ URL: <https://www.gazeta.ru/business/2017/02/27/10546817.shtml>.

источники финансирования дефицитов бюджетов, преимущественно в национальной валюте РФ и по возможности с фиксированной процентной ставкой, поскольку привлечение займов в иностранной валюте хоть и имеет более низкие процентные ставки, но несет угрозы значительных дополнительных издержек для эмитентов, высокую стоимость обслуживания обязательств. В свою очередь, бюджетные кредиты рекомендовано рассматривать не как «стандартный» и легкодоступный источник финансирования дефицита бюджета, а как особый инструмент «антикризисной поддержки» со стороны бюджета вышестоящего уровня бюджетной системы, применяемый на индивидуальной основе исходя из состояния долговой устойчивости конкретного публично-правового образования¹⁵. Это же можно ретранслировать применительно к муниципальному уровню бюджетной системы РФ (за исключением займов в иностранной валюте).

Защита количественных характеристик (параметров) бюджетов бюджетной системы государства выражается в повышении бюджетной обеспеченности, наращивании физических показателей доходной базы бюджетов, своевременном и в полном объеме исполнении расходных обязательств, недопущении просроченной кредиторской задолженности и принятии необеспеченных расходных обязательств, при необходимости мобилизации дополнительных средств из источников финансирования дефицитов бюджетов путем проведения взвешенной долговой политики. Количественные параметры доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов в полном объеме и с максимальной степенью достоверности

должны быть отражены в бюджетах бюджетной системы и в отчетах об их исполнении.

Кроме того, для целей обеспечения защиты количественных параметров бюджетов бюджетной системы РФ действующим законодательством РФ предусмотрен специальный правовой режим — иммунитет бюджетов, не допускающий обращение взыскания на средства бюджетов кроме как на основании судебного акта, за исключением случаев, предусмотренных в Бюджетном кодексе РФ (ст. 239). При этом процедура обращения взыскания на средства бюджетов на основании судебных актов также регламентирована специальными положениями бюджетного законодательства РФ (гл. 24¹ БК РФ), изъята из полномочий службы судебных приставов и передана в ведение органов федерального казначейства и финансовых органов, что, по мнению Конституционного Суда РФ, обеспечивает реальные гарантии сохранности средств государства¹⁶.

Исследуя бюджетную систему как средство финансовой безопасности, необходимо выделить ее характеристики и свойства, которые обеспечивают состояние защищенности финансовой системы государства как составной части его экономической системы. В связи с этим бюджетная система государства должна отвечать требованиям устойчивости, эффективности, открытости (прозрачности), что, в свою очередь, реализуется через самостоятельность бюджетов, подведомственность и адресность расходов публичных фондов денежных средств.

Как уже отмечалось, проблемы устойчивости бюджетной системы РФ как средства обеспечения финансовой безопасности государства вызывают серьезный научный интерес и привлекают внимание законодателя. В доктринальных исследованиях бюджеты рассматривают

¹⁵ См. Рекомендации по проведению субъектами РФ ответственной заемной/долговой политики, утв. Министерством финансов РФ. URL: <http://minfin.ru> (дата обращения: 15.02.2016).

¹⁶ См. постановление КС РФ от 2 марта 2010 г. № 5-П.

как один из институтов (источников) обеспечения финансовой устойчивости государства, как элемент финансово-правового механизма ее обеспечения¹⁷. При этом под финансовой устойчивостью (в узкоправовом значении) понимается правовой режим, создающий условия для противодействия внутренним и внешним рискам (угрозам) для нормального функционирования государства, которые направлены на обеспечение положительной динамики его финансового развития для достижения социального благополучия¹⁸.

Так, в перечне поручений по реализации послания Президента РФ Федеральному Собранию от 5 декабря 2016 г. вопрос о повышении устойчивости бюджетной системы обозначен одним из приоритетных в деятельности Правительства РФ (подп. «з» п. 1). В проекте новой редакции Бюджетного кодекса РФ, подготовленном Минфином России, вопросы устойчивости бюджета связываются с его сбалансированностью и формулируются в качестве принципов бюджетной системы РФ. Если действующие нормы Бюджетного кодекса РФ требуют от субъектов бюджетной деятельности обеспечения соответствия расходов бюджета его доходам и поступлениям из источников финансирования дефицита, уменьшенным на определенные показатели (ст. 33 БК РФ), то проект новой редакции Бюджетного кодекса РФ не просто предлагает соблюдение вышеобозначенных количественных параметров, а выдвигает к этим параметрам дополнительные требования (ст. 10 проекта новой редакции БК РФ). В частности, проектом предписывается необходимость обеспечения реалистичности (обоснованности) прогнозных показателей, служащих основаниями для

расчета бюджетных показателей; оценки долгосрочных финансовых последствий принимаемых бюджетных решений; стабильности правил расчета объемов расходов и дефицита бюджета, ограничивающих их произвольные, несистемные, необоснованные изменения. Что касается увеличения расходов бюджетов за счет принятия новых расходных обязательств, то это предполагается допустимым исключительно при обеспечении гарантированности и безусловности исполнения действующих расходных обязательств либо при их уменьшении. Относительно объема и структуры государственного (муниципального) долга отмечается, что его следует поддерживать в состоянии, исключающем неисполнение долговых обязательств и необходимость их реструктуризации. Думается, что системная реализация комплекса обозначенных требований является одним из средств, обеспечивающих финансовую безопасность государства.

Помимо устойчивости одной из важнейших характеристик бюджетной системы, обеспечивающих финансовую безопасность государства, является эффективность использования бюджетных средств. В финансово-правовой доктрине можно обнаружить три основных подхода к определению эффективности бюджетных расходов. Один из них основан на понимании эффективности через соотнесение достигнутого (достигаемого) результата с произведенными затратами, другой — на предоставлении денежного ресурса тому получателю, для которого он представляет наибольшую ценность, третий подход определяет эффективность бюджетных расходов как получение максимального результата при использовании имеющихся ресурсов или минимальный расход ресурсов для получения результата надлежащего объема и качества¹⁹.

¹⁷ См.: Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 87.

¹⁸ Там же. С. 14.

¹⁹ См.: Тишутина О. И., Михайлов А. В. Бюджетные расходы: вопросы эффективно-

Именно третий подход из числа перечисленных получил закрепление в ст. 34 действующей редакции БК РФ, когда эффективность определяется через призму результата. Тем не менее как в бюджетном законодательстве РФ, так и в финансово-правовой доктрине предпринимались и предпринимаются попытки определения эффективности также через сопоставление с рациональностью, с экономностью использования бюджетных средств. Однако современное финансово-правовое регулирование вполне обоснованно связывает эффективность с применением бюджетирования, ориентированного на результат. Как справедливо отмечается, подобный подход предоставляет большую свободу распорядителям бюджетных средств в выполнении поставленных перед ними задач, ведет к отказу от практики затратного финансирования, стимулирует критический анализ структуры и объема расходования бюджетных средств, способствует выбору расходных направлений в соответствии с поставленными стратегическими целями²⁰. Для создания действенного правового механизма реализации обозначенного принципа полагаем необходимым в юридических конструкциях расходных обязательств предусмотреть соответствующие элементы, которые позволили бы сделать категорию эффективности более осязаемой с правовой точки зрения. Так, состав элементов должен быть дополнен целью исполнения расходных обязательств, а также параметрами, которые позволили бы оценить с точки зрения эффективности ее достижение или недостижение по результатам исполнения таких обязательств. В данном

случае имеются в виду количественные и качественные показатели, характеризующие ожидаемый результат как цель бюджетного финансирования.

Что касается возможных перспектив законодательного регулирования принципа эффективности использования бюджетных средств, то в проекте новой редакции БК РФ (ст. 11) предлагается его сохранение с редакционными уточнениями использования не только при составлении проекта бюджета, но уже на этапе бюджетного планирования и безусловной реализации его каждым участником бюджетного процесса.

В свою очередь, принцип открытости (прозрачности) является гарантом обеспечения полной и надлежащей реализации всех принципов бюджетной системы РФ, что является дополнительным средством обеспечения финансовой безопасности государства. В настоящее время финансовыми органами на всех уровнях бюджетной системы РФ ведется масштабная и системная работа, направленная на внедрение в бюджетный процесс современных информационно-телекоммуникационных технологий, обеспечивающих доступ к информации о бюджетной деятельности органов власти каждого публично-правового образования, формирование и использование единого портала бюджетной системы РФ. Более того, в проект новой редакции БК РФ в состав общих положений предлагается включить главу, определяющую правовой режим информационного обеспечения в сфере бюджетных правоотношений. Несмотря на то что в научной среде ведутся дискуссии о необходимости включения этих положений именно в БК РФ как один из основных финансово-правовых актов, тем не менее всеми признается необходимость законодательного закрепления правового режима информации, содержащейся в бюджетной системе РФ, в бюджетах, формирующих ее структуру.

сти, результативности и разработка системы показателей оценки // Проблемы современной экономики. 2012. № 4. С. 195.

²⁰ См.: Болтинова О. В. К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 342—344.

Что касается организационно-структурного среза бюджетной системы государства, представленного системой органов власти публично-территориальных образований, наделенных бюджетными полномочиями, то полагаем, что он является составной частью такого института бюджетной системы, как институт обеспечивающих субъектов.

Особенностью его построения, на которую следует обратить внимание в рамках проводимого исследования, видится множественность субъектов — участников внутрисистемного взаимодействия, представляющих каждый элемент бюджетной системы, взаимодействующих между собой в рамках одного бюджета (в частности, законодательные (представительные) и исполнительные органы власти соответствующего публично-правового образования), а также с другими субъектами, обслуживающими иные бюджеты бюджетной системы. Более того, одни и те же субъекты — участники наделены полномочиями по обслуживанию разных бюджетов бюджетной системы. Так, применительно к бюджетам публично-правовых образований полномочиями по рассмотрению и утверждению бюджетов, отчетов об их исполнении наделены законодательные (представительные) органы государственной власти, которые также рассматривают и утверждают бюджеты государственных внебюджетных фондов соответствующего уровня и отчеты об их исполнении. Это же можно отметить и применительно к осуществлению бюджетного контроля со стороны контрольно-счетных органов.

Безусловно, ключевым фактором организационной структуры бюджетной системы как системы органов государственной власти и местного самоуправления является определение правового статуса участников бюджетного процесса, их полномочий, исключающих дублирование, обеспечивающих высокоэффективное межуровневое межведомствен-

ное взаимодействие, определяющих систему гарантий надлежащей их реализацией и контроль за реализацией, а также систему видов и мер юридической ответственности.

В результате проведенного исследования становится очевидным, что бюджетная система Российской Федерации есть сложноструктурированный феномен финансово-правовой действительности, находящийся в сложноорганизованном многоуровневом механизме прямых и обратных связей с финансовой безопасностью государства. С одной стороны, бюджетная система государства как совокупность публичных фондов денежных средств, организованных по уровням государственного устройства, является объектом финансовой безопасности, требующим защиты для целей обеспечения финансовой устойчивости государства, поскольку является инструментом связи с системой частных фондов денежных средств, выступающих, в свою очередь, одновременно и источником, и потребителем денежных средств публичных фондов, делая тем самым бюджетную систему мощным перераспределительным механизмом, обеспечивающим реализацию функций государственного управления. С другой стороны, бюджетная система государства, являясь перераспределительным механизмом, обеспечивающим реализацию функций государственного управления, сама выступает средством обеспечения финансовой безопасности государства как одной из функций государства, гарантом защиты государственного суверенитета. Органы государственной власти и местного самоуправления, структурированные по уровням бюджетной системы РФ, реализующие полномочия по формированию, распределению и использованию централизованных фондов денежных средств публично-правовых образований (средств бюджетов), выступают в качестве основных субъектов, обеспечивающих финансовую безопасность.

Библиографический список

- Болтина О. В. К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3.
- Болтина О. В. Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7.
- Бочкарева Е. А. Разграничение доходных источников и расходных полномочий как одно из условий сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации // Финансовое право. 2013. № 12.
- Вершило Т. А. К вопросу об устойчивости бюджетной системы как основы финансовой безопасности государства // Финансовое право. 2016. № 8.
- Джумов А. М. Налоговые доходы бюджета как главный системный интегратор финансовых ресурсов // Налоги. 2007. № 6.
- Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева. М., 2009.
- Комягин Д. Л. Бюджетное право России: бюджетное устройство и бюджетная система // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2011. № 3—4.
- Кучеров И. И. Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // Журнал российского права. 2017. № 6.
- Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография. М., 2016.
- Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.
- Пронина Л. И. Разграничение полномочий. Финансовый аспект // Бюджет. 2012. № 8.
- Тишутина О. И., Михайлов А. В. Бюджетные расходы: вопросы эффективности, результативности и разработка системы показателей оценки // Проблемы современной экономики. 2012. № 4.
- Умнова И. А. Проблемы дифференциации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2.
- Чертков А. Н. Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами и повышение эффективности осуществления власти // Законодательство и экономика. 2007. № 1.
- Чертков А. Н., Кистринова О. В. Договорный аспект разграничения полномочий в Российской Федерации: история и современность // Журнал российского права. 2014. № 8.

Эффективность принципов налогового права как правовых регуляторов: состояние и перспективы

ЖУРАВЛЕВА Оксана Олеговна, ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ozhura@gmail.com

Правильный выбор правовых регуляторов, их эффективность определяют успешность реализуемых государством стратегий, в том числе и в интеграционных проектах. В настоящее время стоит задача определения будущих ключевых параметров российской налоговой системы, которая должна обеспечить не только экономическое и технологическое развитие, но и социальную стабильность. Существенную роль в модернизации российской налоговой системы играют эффективные правовые регуляторы. Особым их видом являются принципы налогового права, которые задают общий вектор развития национальной модели налоговой системы и определяют возможные пути ее трансформации. В связи с этим возрастает