Манукян Г.С., Полякова Э.И., Тяжгов А.А., Набизада М.А.А.
Особенности правового регулирования централизованных публичных расходов
государства

*Филиал Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова в г.Пятигорске
(Россия, Пятигорск)*

doi: 10.18411/lj-02-2020-120

idsp: ljjournal-02-2020-120

Аннотация

В статье рассматривается правовая сфера, определяющая порядок функционирования публичных расходов. В процессе анализа структурных подразделений централизованных публичных расходов, отражающих их правовую сущность, выявлены недостатки законодательной системы. Обоснована значимость централизованных публичных расходов и внесены предложения, способствующие установлению четкого и эффективного правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: централизованные публичные расходы; источники финансирования; расходные обязательства; бюджетные расходы.

Abstract

The article deals with the legal sphere governing the operation of public expenditure. In the process of analysing structural subdivisions of centralized public expenditures, reflecting their legal nature, shortcomings of the legislative system have been identified. The importance of centralized public expenditures has been justified and proposals have been made to facilitate the establishment of clear and effective legal regulations in this area.

Keywords: the centralized public expenses; financing sources; account obligations; budgetary expenses.

Централизованные публичные расходы занимают центральное место в системе публичных расходов, поскольку предназначены для финансирования особо важных общественных и государственных потребностей, в связи с чем представляют значительный интерес для исследователей.

Рассмотрим самое важное структурное подразделение в системе централизованных публичных расходов – бюджетные расходы, финансовую основу которого составляют бюджеты различных уровней. Мы согласимся с мнением ученых, которые утверждают, что публичный характер бюджетов подчеркивается интересами общества, поскольку создает финансовую базу, способствующую функционированию государства и его муниципальных образований [3].

На нынешний момент возрастает значение правовой сферы, устанавливающей порядок функционирования публичных расходов в аспекте реформирования бюджетного законодательства, в следствии чего сформировалась категория «бюджетные расходы». В соответствии со ст. 6 БК РФ расходы бюджета представляются как денежные средства, выплачиваемые из бюджета, за исключением средств, составляющих источники финансирования дефицита бюджета. Обращаем внимание на то, что данная дефиниция не содержит указаний на целевые предназначения указанных расходов, что не отвечает положениям, указанным в Бюджетном послании Президента РФ на 2019 г. [1] К тому же требуется отражение современной тенденцию перехода к программному методу финансирования, включающему бюджетно-целевые программы.

Бюджетные расходы осуществляются в соответствии с утвержденным бюджетом, содержащим основные направления использования денежных средств. Но постоянные изменения в расходных статьях бюджета проводят к росту расходов на

государственное управление, а также развитие экономической сферы, при этом необходимость обеспечения социальной сферы имеет конституционное закрепление в ст. 7 Конституции РФ, что указывает на обязанность выполнения определенных функций в социальной сфере с целью поддержания определенного уровня жизни населения. На основании сказанного считаем целесообразным закрепить в БК РФ нормы расходов для каждого направления (в %) от общего размера расходов или объема ВВП.

В соответствии со ст. 69 БК РФ расходы бюджетов реализуются в форме ассигнований, имеющие различные направления, связанные с потребностями в финансировании. Для реализации государственных и/или муниципальных услуг выделяются бюджетные ассигнования, предусматривающие исполнение расходных обязательств, определяющих отношения между государственной (муниципальными) органами и бюджетными учреждениями на основании договоров или же посредством установления иных условий выделения бюджетных средств возмездного характера на реализацию возложенных на них функций.

В связи с тем, что бюджетное законодательство не содержит положения, определяющие объем расходов для реализации данных услуг, то устанавливается предельный объем на соответствующие расходные обязательства. Закрепленное в ст. 6 БК РФ определение расходного обязательства представляет его как установленное законом или иным нормативно-правовым актом (договором, соглашением) обязанности публично-правового образования федерального или муниципального уровня, или же бюджетного учреждения, действующего от имени указанного образования, предоставить юридическому, физическому лицу или иному публично-правовому образованию, включая субъект международного права, финансовые средства из соответствующего бюджета.

Наиболее существенными признаками расходного обязательства являются следующие:

- публично-правовой характер;
- наличие публичного договора или соглашения о разграничении полномочий между уровнями власти;
- вводится и отменяется в одностороннем властном порядке;
- субъектом является только публично-правовое образование,
- денежные средства корреспондируются в соответствии с правом требования;
- наличие правоотношений только бюджетной сфере.

Перечень оснований возникновения расходных обязательств федерального, регионального и муниципального уровней содержится в ст. 84-86 БК РФ и имеет закрытый характер и каждому территориальному субъекту бюджетного права причислены собственные расходные обязательства, обусловленные предметом его ведения и наделенными полномочиями.

Бюджетное законодательство подразделяет расходные обязательства на принимаемые и действующие. Анализируя данную сферу определили, что в п. 2 ст. 174 БК РФ действующие расходные обязательства представлены как установленные законом или нормативно-правовыми актами регионального или муниципального уровня расходные обязательства на основании договора или соглашения, не планируемые к изменению в текущем финансовом году. Там же принимаемыми расходными обязательствами считаются расходные обязательства, предлагаемые (планируемые) к изменению в текущем финансовом году. В этой связи действующие обязательства, закрепленные в нормативно-правовых актах, а также договорах и соглашениях безусловном подлежат включению в бюджеты.

Случаи выявления нехватки финансовых средств для реализации действующих обязательств требует установления данного факта на начальной стадии, требуют внесения изменений или отмену соответствующего нормативно-правового акта договора (соглашения), закрепляющего указанные обязательства. По мнению специалистов, процесс включения в проект бюджета действующих обязательств обязательно должен носить детальный характер для установления точных определений объема финансирования, не зависящих от политического влияния [5, с. 114].

Необходимый объем и соответствующий состав всех расходных обязательств должны определяться реестром расходных обязательств. Финансовые расходы действующих обязательств должны составлять около 90-95% бюджетных расходов на соответствующий финансовый год [6]. На практике процесс составления реестра расходных обязательств основывается на анализе общего массива нормативно-правовых актов, применяемых на соответствующих территориальных образованиях на предмет определения правовых актов, договоров или соглашений, обуславливающих возникновение расходных обязательств, является недостаточно ясным ввиду отсутствия конкретности в правовых формулировках и нечеткости правил «перевода» правовых норм в объемы бюджетного финансирования [4, с. 39-43].

Установлено, что на федеральном уровне бюджетного законодательства имеется проблема «размытости» расходных обязательств, поскольку существующие формулировки, определяющие данное понятие не отражают конкретного действия необходимого для исполнения органами власти в рамках своих полномочий, и какое расходное обязательство ему соответствует.

БК РФ закрепляет два основных метода расходования, бюджетных средств: финансирование и бюджетное кредитование. К финансированию публичных расходов относятся, предусмотренные законодательными нормами, выделение денежных средств безвозмездного и безвозвратного характера (кроме предусмотренных нормами права условий возвратности и возмездности) на реализацию деятельности организаций, выполняющих функции государства [2].

Разновидность правовых режима финансирования зависит от субъектов, использующих данные средства:

- финансирование государственных и муниципальных организаций, относящихся к коммерческим, имущество которых находится на праве хозяйственного ведения;
- финансирование государственных и муниципальных учреждений, причисленных к некоммерческим организациям, функционирующих на праве оперативного управления имуществом (сметно-бюджетное финансирование).

Промежуточные правовые режимы финансирования наделены свойствами указанных основных видов и проявляются в финансировании казенных предприятий и автономных учреждений, функционирующих на праве оперативного управления имуществом. К тому же они обладают особенностями в порядке планирования и использования данных денежных средств.

В аспекте модернизации финансовых процессов публичных расходов в систему государственных и муниципальных учреждений был введен новый вид учреждения казенное, в функции которого входило исполнение публичных функций, включая оказание государственных (муниципальных) услуг, а также выполнение работ, переданных государством. На этом основании система учреждений приобрела трехзвенный вид: казенное, бюджетное и автономное учреждения.

В раскрытии сущности бюджетных расходов особого внимания занимают специальные целевые фонды: Резервный, фонд и Фонд национального благосостояния (далее ФНБ). В рамках исследования было выявлено, что БК РФ отводит особое место специальным целевым фондам: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния

(далее – ФНБ), однако остается не проработанным вопрос, связанный с их регламентацией. До настоящего времени отсутствует ясность в определении категории указанных фондов. Остается вопрос: следует ли их причислить к целевым бюджетным фондам или же к категории бюджетных расходов?

На основании вышеизложенного отметим, что централизованные публичные расходы занимают ключевое положение в системе публичных расходов, поскольку являются финансовой основой осуществления основных публичных функций государства в различных сферах. К тому же в большей степени они способствуют формированию предпосылки реализации децентрализованных публичных расходов.

На этом основании эффективное развитие системы публичных расходов в определяющей степени зависит от четкого правового регулирования централизованных публичных расходов. Считаем целесообразным:

- закрепить в БК РФ нормативы расходов для каждого направления (в %) от общего размера расходов или объема ВВП;
- отразить в дефиниции «бюджетные расходы» современные тенденции перехода к программному методу финансирования, включающему бюджетно-целевые программы.

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Парламентская газета, N 7, 22-28.02.2019.
2. Землянская Н.И. Публичные расходы как понятие финансово-правовой науки // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2017. №8 (36). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/publichnye-rashody-kak-ponyatie-finansovo-pravovoy-nauki> (дата обращения: 28.01.2020).
3. Землянская Н.И., Первышов Е.А. Публичные расходы и публичный интерес: детерминизм правовых понятий // Ленинградский юридический журнал. 2015. №1 (39). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/publichnye-rashody-i-publichnyy-interes-determinizm-pravovyh-ponyatiy> (дата обращения: 28.01.2020).
4. Клишина М., Шишов В. Реестр расходных обязательств в бюджетном процессе: практика применения и перспективы // Бюджет. 2007. № 6. С. 39-43.
5. Клишина М.А. Новое в порядке составления проекта бюджета // Финансовое право России: актуальные проблемы. М.: Academia, 2007. С. 114.
6. Колесникова К.В. Расходные обязательства бюджетов // Общество и право. 2009. №1 (23). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rashodnye-obyazatelstva-byudzheto> (дата обращения: 28.01.2020).

Осадченко Э.О., Засименко А.Д.
Правовой режим земель водного фонда

*Волгоградский Кооперативный Институт (филиал) Российского Университета
Кооперации
(Россия, Волгоград)*

doi: 10.18411/lj-02-2020-121

idsp: ljjournal-02-2020-121

Аннотация

В статье раскрывается и анализируется основное понятие земель водного фонда и их конкретных видов, выявляются особенности правового режима земель водного фонда и их современная проблематика, определяется состав данной категории земель и основополагающее целевое назначение, приводятся статистические данные долей земель водного фонда, конкретизируются вопросы права собственности на водные объекты, выявляются факты запрещенной деятельности в отношении объектов водной среды, предлагаются пути решения проблемы минимальной доли земель водного фонда.

Ключевые слова: водный фонд Российской Федерации, земли водного фонда, водное законодательство, Водный кодекс РФ, объекты водной среды, целевое