ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН)

Мелехин А.В., Университет прокуратуры Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация, *amelehin@list.ru*

Расулов Т.Ф., Счетная палата Республики Дагестан, г. Махачкала, Российская Федерация, *temir65@mail.ru*

В рамках общей характеристики состояния российской правовой системы рассматриваются вопросы, характеризующие эффективность функционирования складывающихся регулятивных и охранительных бюджетных правоотношений в Республике Дагестан, носящих публичный характер. Показываются проблемные вопросы, связанные с нестабильностью бюджетного законодательства, предлагаются обоснованные пути их решения. Делается аргументированный вывод о том, что стабильность и качество законодательного закрепления регулируемых общественных отношений непосредственным образом влияют на состояние законности в российском государстве.

Ключевые слова: российская правовая система, российское право, система российского законодательства, российское законодательство, бюджетная система, бюджетное право, бюджетные правоотношения, субъекты бюджетных правоотношений, законотворчество, правоприменение, законность, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-29-1-64-68

UDC 349:336.12(470.67)

PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT IN BUDGETARY LEGAL RELATIONS (ON THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF DAGESTAN)

Melekhin A.V., University of Prosecutor's office of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation, *amelehin@list.ru*

Rasulov T.F., Accounts chamber of the Republic of Dagestan, Makhachkala, Russian Federation, *temir65@mail.ru*

Within the framework of the General characteristics of the state of the Russian legal system, the issues characterizing the efficiency of the functioning of the emerging regulatory and protective budget legal relations in the Republic of Dagestan, which are of a public nature, are considered. Problematic issues related to the instability of the budget legislation are shown and justified ways of their solution are proposed. It is argued that the stability and quality of legislative consolidation of regulated social relations directly affect the state of law in the Russian state.

Key words: Russian legal system, Russian law, system of Russian legislation, Russian legislation, budget system, budget law, budget legal relations, subjects of budget legal relations, lawmaking, law enforcement, legality, Budget code of the Russian Federation, Tax code of the Russian Federation.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-29-1-64-68

В силу своих особенностей, выражающихся в регулировании широкого круга вопросов бюджетные отношения, носящие регулятивный и охранительный характер, отличаются широким кругом субъектов, а также системой законодательства различной юридической силы. Это усложняет соблюдение принципа законности в складывающихся бюджетных правоотношениях, которые могут регламентироваться различными отраслями права: административным, бюджетным, налоговым, трудовым, гражданским и другими.

В рамках данной статьи считаем необходимым привлечь внимание к редко встречающейся,

но от этого не становящейся менее актуальной теме состояния качества и стабильности российских федеральных законов. Они являются основой формирования системы подзаконных нормативных правовых актов.

Система законодательства государства находится в постоянном развитии. При этом оно должно всегда оставаться внутренне согласованным и логически завершенным. Это достигается с помощью систематизации. Системность законодательства специалистами рассматривается не только как один из основных факторов повышения его качества и результативности воздействия на регу-

лирование общественных отношений, но и как показатель качества законотворческой работы Федерального Собрания Российской Федерации. Сохраняющиеся на протяжении длительного времени общие упреки к качеству системы законодательства по-прежнему сводятся к следующим: бессистемность, внутренняя противоречивость, излишняя множественность нормативных правовых актов [1, с. 5].

Изменения, происходящие в системе законодательства, обусловлены целым комплексом разнообразных факторов объективного и субъективного свойства. Не последнюю роль среди них играет трансформация системы права под влиянием процессов интеграции, дифференциации, а также расширения или сужения сферы правового регулирования. Изменения системы обычного и чрезвычайного законодательства можно наблюдать, хотя и в разных объемах, во всех трех ее структурных образованиях: иерархической, федеративной и отраслевой.

Следует учитывать, что внутригосударственное положение Российской Федерации в различных сферах, как и других государств, зависит и от его международного положения. Например, введение в отношении России международных санкций повлекло за собой возникновение проблем в бюджетной сфере, связанное с сокращением источников дохода. Это влечёт за собой дополнительное внесение изменений и дополнений в бюджетное законодательство. Контрольно-счётным органам государства, в том числе и Счётной палате Республики Дагестан, в этом процессе отводится одна из главных ролей.

Президент Российской Федерации определил 12 национальных проектов (программ), направленных на осуществление «прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека» [2].

Правительство Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с национальными целями разработала национальные проекты (программы) по следующим направлениям: демография; здравоохранение; образование; жильё и городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; производительность труда и поддержка занятости; наука; цифровая экономика; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; международная кооперация и экспорт.

Правительству Российской Федерации в указе (п. 16) предписано «при формировании проектов федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период предусматривать

в приоритетном порядке бюджетные ассигнования на реализацию национальных проектов (программ).

Руководители субъектов Российской Федерации считают, что в регионах необходимо больше внимания уделять заботе о людях, а федеральному центру передать больше полномочий в регионы [3].

По мнению специалистов, в России пока еще «целостной и ориентированной на будущее модели развития не сложилось» [4]. Это обстоятельство также негативным образом сказывается на формировании качественной и стабильной системы российского законодательства.

Профессор А.П. Шергин еще в 2002 году отметил, что административная политика должна стать организующим механизмом государства, без которого невозможно наладить нормальную деятельность, обеспечить стабильность общественных отношений во всех сферах государственного управления [5, с. 92].

Носящее буквально массовый характер локальное изменение не только регулятивных, но и охранительных норм права, в конечном счете, весьма негативно сказывается на эффективности функционирования органов государственной власти, уполномоченных осуществлять правоприменительную практику и надзор за ней. Ведь не решенные законодателем регулируемые проблемы с применением дополнительных усилий фактически вынуждены решать правоприменители. Это негативно отражается на балансе полномочий, складывающихся между ветвями государственной власти, в том числе и на межведомственном уровне.

Наиболее частыми видами административных правонарушений, оформляемых уполномоченными должностными лицами Счётной палаты Республики Дагестан за период с 2012 по 2016 гг., являются административные правонарушения, совершаемые в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг (гл.15 КоАП РФ) [6].

Структура нарушений, выявленных в 2012 году при использовании средств, выделенных из республиканского бюджета РД министерствам, ведомствам, учреждениям и организациям, отображена на диаграмме 1 (в %).

Диаграмма 1

Структура бюджетно-финансовых нарушений, выявленных Счётной палатой Республики Дагестан в 2016 году, выглядела (в млн. рублей) следующим образом (диаграмма 2).

Диаграмма 2

Ежегодно в современной России принимается в среднем около 330 федеральных законов, но из этого количества только около 10 % – это новые законы, а остальные принимаются по поводу вносимых изменений и дополнений в тексты действующих федеральных законов. Фактически

наши федеральные законодатели весьма активно работают над исправлением своих законодательных ошибок.

В этой связи специалистами справедливо отмечается, что количественные критерии формирования нового законодательства не приводят к положительным изменениям. Кроме того, в стремлении создания государственно-правового механизма реализации законодательных положений наблюдается процесс наращивания количества издаваемых подзаконных нормативных правовых актов, вносящих дополнительную путаницу в вопросы правового регулирования. Это влечет за собой случаи нарушения иерархии в системе российского законодательства. В Англии нормотворческая активность парламента характеризуется не количеством, а качеством и составляет всего 10–12 законов в год [7].

Таблица количества федеральных законов, принятых по внесению изменений и дополнений в тексты действующих кодексов и отдельных федеральных законов по состоянию на конец 2018 года характеризовалась следующим образом.

№.№ п/п	Название и дата принятия Кодекса	Количество федеральных законов, принятых во изменение и дополнение текста Кодекса
1.	КоАП РФ от 30 декабря 2001 года № 196-ФЗ: введён в действие с 1 июля 2002 года (в ред. 4.12.2018 г.)	627+8 постановлений Конституционного Суда РФ (за 16,5 лет) Ежегодно примерно по 39,5 законов и постановлений Конституционного Суда РФ
2.	Бюджетный кодекс Российской Федерации от 13 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. по состоянию на 28.11.2018 г. № 453-ФЗ)	200 (за 19,5 лет) Ежегодно примерно по 10 законов
3.	Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 1) от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ (ред. по состоянию на 28.11.2018 г. № 447-ФЗ)	200 (за 19,5 лет) Ежегодно примерно по 10,1 закона
4.	Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 2) от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ (ред. по состоянию на 27.11.2018 г. № 424-ФЗ)	602 (за 18,4 года). Ежегодно примерно по 33 закона
5.	Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (ред. по сост. на 3 августа 2018 г.). Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/10164072/#ixzz5YgyTHxbm	130. Ежегодно (за 24 года) примерно по 5 законов.
6.	Гражданский кодекс Российской Федерации часть вторая от 26 января 1996 года № 14-ФЗ (ред. по состоянию на 28 ноября 2018 г.). Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/10164072/#ixzz5YgyTHxbm	77. Ежегодно (за 22 года) примерно по 3,8 закона
7.	Гражданский кодекс Российской Федерации часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (ред. по сост. на 3 сентября 2018 г.) Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/10164072/#ixzz5YgyTHxbm	29. Ежегодно (за 17 лет) примерно по 1,6 закона.
8.	Гражданский кодекс Российской Федерации и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (ред. по состоянию на 3 июня 2018 г.). Система ГАРАНТ:	27. Ежегодно (за 12 лет) примерно по 2,1 закона.

№№ п/п	Название и дата принятия Кодекса	Количество федеральных законов, принятых во изменение и дополнение текста Кодекса
	http://base.garant.ru/10164072/#ixzz5YgyTHxbm	
9.	УК РФ от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (по состоянию на 12.11.2018 г. № 420-ФЗ)	300 (за 22 года) Ежегодно примерно по 14 законов
10.	Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 30.10.2018 г. № 387-ФЗ)	152+2 постановлений Конституционного суда РФ (примерно за 15 лет). Ежегодно примерно по 10 законов. Всего в тексте ФЗ 86 статей, а внесено изменений и добавлений примерно 455.

Анализ изменений и дополнений, вносимых в тексты российских и зарубежных кодексов, свидетельствует о том, что наиболее подвержен изменениям текст КоАП РФ. Примерно 10 % ежегодно принимаемых федеральных законов направлены на изменение и дополнение текста только этого Кодекса.

За неполный 2018 год (по состоянию на 4 декабря) было принято 75 федеральных законов, повлекших за собой внесение изменений и дополнение в 233 статьи КоАП РФ, то есть принятие одного федерального закона влечёт за собой необходимость внесения изменений и дополнений примерно в 3 статьи КоАП РФ.

За примерно 16,5 лет его действия (с 1 июля 2002 года и по 4 декабря 2018 года) было принято 627 федеральных законов и 8 постановлений Конституционного суда Российской Федерации по поводу внесения в его текст изменений, т.е. в среднем ежегодно по 39,5 федеральных законов. Итого за все годы в текст КоАП РФ внесено примерно более 1900 (1905) изменений и дополнений. По тексту ранее действовавшего Кодекса РСФСР об административных правонарушениях ежегодно принималось по 4 закона. Комментарии по качеству сравниваемых кодексов здесь не в пользу современных законодателей.

В разрезе отраслевой структуры рассмотренные и принятые на уровне субъектов Российской Федерации в I полугодии 2018 года законопроекты распределились примерно следующим образом: 20 % рассмотренных законов посвящен

социальному законодательству, по 10–12 процентов законов – поддержке реального сектора региональной экономики и изменению и дополнению нормативной базы в сфере государственного строительства.

Как известно, Бюджетный кодекс Российской Федерации [8] устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

За время действия Бюджетного кодекса Российской Федерации в его текст внесено примерно 600 изменений и дополнений. В обе части Налогового кодекса Российской Федерации [9, 10] было внесено примерно 2400 изменений и дополнений.

Приведённые выше статистические сведения свидетельствуют о том, что в целом действующее законодательство Российской Федерации можно охарактеризовать как часто изменяющееся на федеральном уровне и, как следствие этого факта, на региональном уровне, а также на уровне муниципальных образований.

Литература

1. Системность законодательства как фактор повышения его качества // Государство и право. 2002. № 8. С. 5–15.
2. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // Рос. газ. 2018. 9 мая.
3. Ярошенко А. Нашенский губернатор (Глава Приморья Олег Кожемяко о проблемах региона, взаимоотношениях с центром, реакции на критику и пользе чтения книг) // Рос. газ. 2019. 25 янв.
4. Лукьянов Ф. (председатель президиума Совета по внешней и оборонной политике). Чувство глубокого неудовлетворения // Рос. газ. 2014. 19 нояб.
5. Шергин А.П. Административная политика: проблемы формирования и реализации // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: сборник научных трудов / под общ. ред. В.Г. Татаряна. М.: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002.

6. Ежегодные отчёты о деятельности Счётной палаты Республики Дагестан за 2011–2017 годы.
7. Теория государства и права: учебник / А.В. Мелехин. М.: ЮСТИЦИЯ, 2019. 326 с.
8. Бюджетный кодекс Рос. Федерации от 13 июля 1998 года № 145-ФЗ: в ред. от 28 нояб. 2018 г. № 453-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 1) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ: в ред. от 28 нояб. 2018 г. № 447-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 2) от 5 авг. 2000 г. № 117-ФЗ: в ред. от 27 нояб. 2018 г. № 424-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Sistemnost' zakonodatel'stva kak faktor povysheniya ego kachestva // Gosudarstvo i pravo. 2002. № 8. S. 5–15.
2. O natsional'nykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda: ukaz Prezidenta Ros. Federatsii ot 7 maya 2018 g. № 204 // Ros. gaz. 2018. 9 maya.
3. Yaroshenko A. Nashenskiy gubernator (Glava Primor'ya Oleg Kozhemyako o problemakh regiona, vzaimootnosheniyakh s tsentrom, reaktsii na kritiku i pol'ze chteniya knig) // Ros. gaz. 2019. 25 yanv.
4. Luk'yanov F. (predsedatel' prezidiuma Soveta po vneshnei i oboronnoi politike). Chuvstvo glubokogo neudovletvoreniya // Ros. gaz. 2014. 19 noyab.
5. Shergin A.P. Administrativnaya politika: problemy formirovaniya i realizatsii // Aktu-al'nye problemy kodifikatsii administrativno-deliktnogo zakonodatel'stva: sbornik nauchnykh tru-dov / pod obshch. red. V.G. Tataryana. M.: Akademiya nalogovoi politsii FSNP Rossii, 2002.
6. Ezhegodnye otchety o deyatel'nosti Schetnoi palaty Respubliki Dagestan za 2011–2017 gody.
7. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnyk / A.V. Melekhin. M.: YuSTITsIYa, 2019. 326 s.
8. Byudzhetniy kodeks Ros. Federatsii ot 13 iyulya 1998 goda № 145-FZ: v red. ot 28 noyab. 2018 g. № 453-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
9. Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' 1) ot 31 iyulya 1998 g. № 146-FZ: v red. ot 28 noyab. 2018 g. № 447-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
10. Nalogovyi kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' 2) ot 5 avg. 2000 g. № 117-FZ: v red. ot 27 noyab. 2018 g. № 424-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

*Поступила в редакцию 29 января 2019 г.
Received 29 January, 2019*