

УДК 347.73

**Некоторые аспекты реализации принципов бюджетной системы в
новых условиях бюджетной политики**

Устинова Наталья Сергеевна

к.ю.н.

*доцент кафедры юридических дисциплин
ФГБОУ ВО «Российский государственный*

гуманитарный университет», филиал в г. Домодедово

E-mail: natalyaustinova@gmail.com

Ключевые слова: бюджетная политика, антикризисные меры, финансовое право, бюджетное право, бюджет, бюджетная система, финансовый федерализм.

Аннотация: статья посвящена правовому анализу некоторых проблем реализации принципов построения бюджетной системы в условиях приостановления действия отдельных норм бюджетного законодательства и принятия новых бюджетных правил в период кризиса, вызванного пандемией коронавирусной инфекции.

**Some aspects of implementing the principles of the budget system in the
new conditions of budget policy.**

Ustinova N.S.

Keywords: budget policy, anti-crisis measures, financial law, budget law, budget system, financial federalism.

Abstract: the article is devoted to the legal analysis of some problems of implementing the principles of building the budget system in the conditions of suspension of certain norms of budget legislation and the adoption of new budget rules during the crisis caused by the coronavirus pandemic.

Десятилетиями разрабатываемая наукой финансового права и сформированная с таким трудом на настоящий момент, система принципов

построения бюджетной системы, отражающая основы бюджетного устройства Российской Федерации и определяющая направления его развития, пошатнулась в условиях пандемии COVID-19, что обусловлено сложной экономической ситуацией, влияющей на невозможность исполнения ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год...»¹ в рамках действующего бюджетного законодательства.

При прогнозировании Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год ...» государственные органы, по объективным причинам, не могли запланировать существенное увеличение расходов государства на решение внезапно возникших проблем, связанных с финансовым обеспечением мероприятий по смягчению негативного влияния ухудшающейся экономической ситуации на развитие отраслей российской экономики, а также по предотвращению и устранению последствий распространения коронавирусной инфекции. И в настоящий момент остро стоит необходимость не только поиска дополнительных источников доходов бюджетной системы², но и разработки механизма использования бюджетных денежных средств на финансирование обозначенных задач государственной политики³.

Учитывая это, и признавая важность предпринимаемых государством мер по финансированию дополнительных расходов бюджетов, которые в существующем порядке исполнения законов о бюджетах бюджетной системы, ввиду необходимости оперативного реагирования на изменяющиеся условия, просто не могут быть реализованы, на настоящий момент интересным представляется анализ того, каким образом новые «кризисные» бюджетные правила соотносятся с принципами бюджетной системы.

¹ Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (ред. от 18.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 03.12.2019; «Российская газета» от 6 декабря 2019 г. № 276 (без Приложений); Собрание законодательства РФ от 9 декабря 2019 г. № 49 (часть I, II, III, IV) ст. 6939.

² Так, только по состоянию на 31.03.2020 на противостояние коронавирусной инфекции было выделено более 1,3 % ВВП РФ // Силуанов, А.Г. Доклад о мерах поддержки экономики в связи с распространением новой коронавирусной инфекции // Официальный портал Правительства РФ. 31.03.2020. Электронный ресурс, режим доступа: http://government.ru/dep_news/39324/ (дата обращения 05.04.2020).

³ Федеральный закон от 01.04.2020 № 103-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса РФ и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году»: Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 01.04.2020. (режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004010078>).

Итак, согласно основным новым бюджетным правилам на 2020 год:

- высшие исполнительные органы власти наделяются правом выделять необходимые средства на своевременное финансовое обеспечение мероприятий, связанных с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции без внесения изменений в закон о бюджете (на федеральном, региональном и местном уровнях);

- парламентский контроль за перераспределением федеральных бюджетных средств обеспечивается за счет создания Комиссии Федерального Собрания по перераспределению бюджетных ассигнований в текущем финансовом году и плановом периоде;

- устанавливается право оперативного использования накопленных средств Фонда национального благосостояния РФ для замещения недополученных доходов от реализации природных ресурсов⁴;

- приостановлены жесткие требования к срокам проверки и рассмотрения бюджетной отчетности Счетной палатой и контрольно-счетными органами;

- предусматривается освобождение субъектов Федерации от погашения в текущем году бюджетных кредитов, при учете направления данных средств на финансирование дополнительных мероприятий социально-экономического характера, в том числе связанных с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции;

- увеличивается срок предоставления казначейских кредитов на пополнение остатков средств бюджетов субъектов Федерации и смягчаются ограничения на привлечение долговых обязательств и др.

Фактически, приостановление действия положений бюджетного законодательства, и закрепление новых правил, наделяющих органы исполнительной власти существенными полномочиями по распределению

⁴ Согласно прогнозу Министерства финансов РФ, объема ликвидных средств Фонда национального благосостояния России хватит для покрытия дефицита бюджета, в том числе от падения цен на природные ресурсы на протяжении шести–десяти лет // Информационное сообщение «О механизме бюджетного правила при снижении цен на нефть ниже базового уровня» // Официальный портал Министерства финансов РФ. 09.03.2020. Электронный ресурс, режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36986-informatsionnoe_soobshchenie (дата обращения: 05.04.2020).

бюджетных денежных средств, а также вносящих изменения в межбюджетные отношения, «замораживают» основы построения бюджетных правоотношений на 2020 год. То есть в текущем финансовом году бюджетные правоотношения не существуют в том виде, в котором они существовали до этого, что, безусловно, непосредственно отражается на основополагающих началах построения бюджетной системы.

Так, системообразующий принцип единства бюджетной системы находится под угрозой трансформации, ввиду того, что практика перераспределения расходов без внесения изменений в законы о бюджетах может повлиять на единый порядок установления и исполнения расходных обязательств и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ⁵. Перераспределение бюджетных ассигнований между видами источников финансирования дефицита бюджета субъекта Федерации и местного бюджета по решению исполнительных органов власти, может, при разном подходе органов исполнительной власти, привести к нарушению единства формирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ.

Также стоит отметить, что новые бюджетные правила предоставляют органам исполнительной власти полномочия по перераспределению бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение не только мероприятий, связанных с сложным периодом для российской экономики, карантинными мерами и последствиями пандемии, но также и на иные цели, определяемые Правительством Российской Федерации, Правительствами субъектов РФ, местными администрациями⁶. То есть фактически мы говорим не только о нарушении единства бюджетной системы, мы говорим о преломлении приоритета представительной власти перед исполнительной в рамках общего механизма финансовой деятельности, как базового начала финансового права.

Кроме того, включение в перечень оснований для условно «свободного» от представительной власти распределения бюджетных доходов «иных целей»,

⁵ Ст. 29 Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. 22.04.2020) // «Российская газета» от 12.08.1998 г., № 153-154, Собрание законодательства РФ от 3.08.1998 г., № 31. - Ст. 3823.

⁶ П. 1, пп. 1 п. 4 Ст. 2 Федерального закона от 01.04.2020 № 103-ФЗ.

определяемых исполнительной властью, порождают также сложности в реализации принципов прозрачности (открытости) бюджетной системы и адресности и целевого характера бюджетных средств⁷.

Более того, данная широкая формулировка целей, на которые исполнительными органами могут быть осуществлено расходование бюджета, дословно даже не имеющих отношения к сложной экономической обстановке в связи с пандемией, фактически могут привести к нарушению основ социально-экономического планирования и, впоследствии, нецелевому расходованию бюджетных денежных средств.

Тем более это очевидно в условиях сдерживания мероприятий контрольно-счетных органов и органов представительной власти. Полномочия и порядок действия Комиссии Федерального Собрания⁸ по перераспределению бюджетных ассигнований в текущем финансовом году и плановом периоде являются новыми и предполагают необходимость наработки взаимодействия органов, задействованных в процессе расходования бюджетных средств в новых условиях, а расходы уже перераспределяются, поскольку предпринимаемые меры носят характер оперативных и безотлагательных. Механизмы парламентского контроля в субъектах Федерации и схожих мероприятий в муниципалитетах нуждаются в дополнительном осмыслении и конкретизации, что в условиях ограниченного временного ресурса представляется сложным в выполнении.

В данной связи стоит отметить, что сложности могут возникнуть и с принципом эффективности использования бюджетных средств, ввиду отсутствия должного парламентского контроля при принятии решений исполнительной властью в отношении данных расходов и невозможности проведения выездных контрольных мероприятий контрольно-счетных органов в связи с режимом массовой изоляции.

⁷ Ст. 36, 38 Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

⁸ Вновь созданной Комиссии передаются функции согласования предложений по перераспределению средств или принятие решений о необходимости рассмотрения изменений на пленарном заседании Государственной Думы РФ // ст. 2.2 Федерального закона от 01.04.2020 № 103-ФЗ.

Безусловно «замороженным» в реализации оказался и принцип полноты отражения в бюджете доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов⁹, что просто не может быть гарантировано в настоящей ситуации, учитывая меры по предоставлению налогоплательщикам отсрочек в уплате налоговых платежей¹⁰ и существенным изменением состава расходов бюджетов.

Однако, при всех изложенных выше опасениях, безусловно положительно стоит отметить отражение и новое звучание в рамках принимаемых кризисных мероприятий тех принципов, которые фактически являются проявлением принципа финансового федерализма. Законодатель щепетильно отнесся к принципам разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ (закрепив новые правила межбюджетного взаимодействия и отдельно указав на изменение критериев предельного объема дефицита региональных и местных бюджетов), самостоятельности бюджетов и равенству бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований¹¹. Данный факт показывает, что в целом федеральные начала построения бюджетной системы заложены и работают даже в кризисной ситуации ее функционирования.

Вместе с тем, учитывая изложенное, представляется, что продиктованные сложными условиями действия по «замораживанию» основ бюджетной деятельности впоследствии могут привести к росту нарушений бюджетной дисциплины и отразиться на общих основах построения финансовой деятельности российского государства.

Источники:

⁹ Ст. 32 Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

¹⁰ Федеральный закон от 01.04.2020 № 102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ и отдельные законодательные акты РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. 01.04.2020. Электронный ресурс, режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004010079> (дата обращения: 05.04.2020).

¹¹ Ст. 30, 31, 31.1 Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. 22.04.2020) // «Российская газета» от 12.08.1998 г., № 153-154, Собрание законодательства РФ от 3.08.1998 г., № 31. - Ст. 3823.

2. Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (ред. от 18.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 03.12.2019; «Российская газета» от 6 декабря 2019 г. № 276 (без Приложений); Собрание законодательства РФ от 9 декабря 2019 г. № 49 (часть I, II, III, IV) ст. 6939.

3. Федеральный закон от 01.04.2020 № 102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ и отдельные законодательные акты РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации (www.pravo.gov.ru). 01.04.2020.

4. Федеральный закон от 01.04.2020 № 103-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса РФ и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году» // Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации (www.pravo.gov.ru). 01.04.2020.

5. Официальный портал Правительства РФ. Электронный ресурс: <http://government.ru/>.

6. Официальный портал Министерства финансов РФ. Электронный ресурс: <https://www.minfin.ru/ru/> .