

О конституционных поправках 2020 года и понятии бюджетной системы

Научный руководитель – Шахрай Сергей Михайлович

Краковская Анна Константиновна

Аспирант

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Высшая школа государственного аудита, Кафедра государственного аудита, Москва, Россия

E-mail: anna21kr@mail.ru

Стремительно ворвавшиеся в российскую правовую действительность конституционные поправки 2020 г. открыли широкую площадку для научных дискуссий. Одним из аспектов конституционных изменений стало конституционное закрепление единства системы публичной власти и включение в нее органов местного самоуправления. Осмысления требует воздействие данной новеллы на бюджетную сферу, что актуализирует вопрос о понятии такого института бюджетного права как бюджетная система Российской Федерации.

По поводу некоторой схожей финансово-правовой терминологии возникают дискуссии в отношении возможности использования слова «система». Например, некоторые ученые исходят из того, что использование термина «финансовая система» некорректно, т.к. финансы и так являются системой, а употребление двух слов приведет к тавтологии [8]. Можно ли утверждать, что понятие «бюджетная система» также, по сути, тавтология?

Неотъемлемой составляющей проблемы определения бюджетной системы является ее соотношение с бюджетным устройством. Руководствуясь сложившимися в науке бюджетного права представлениями, констатируем, что бюджетное устройство - верхнеуровневое понятие по отношению к бюджетной системе [2, 3, 9, 10], т.к. его элементный состав шире [1].

Однако есть и альтернативные позиции о том, что такой подход не соответствует пониманию соотношения понятий «устройство» и «система», и категорию бюджетной системы необходимо вывести за пределы бюджетного устройства [11].

Можно выделить два ключевых подхода к определению бюджетной системы. Во-первых, «макросистемный», согласно которому бюджетная система включает все государственные финансы [5]. Во-вторых, традиционный или юридический подход, который связывает понятие бюджетной системы с бюджетным устройством [13].

Организация бюджетной системы зависит от типа государственно-территориального устройства, однако можно выявить некоторое противоречие между статьей 6 БК РФ и статьей 5 Конституции РФ, в соответствие с которой в основу содержания федеративного устройства вкладывается, в том числе единство системы государственной власти. Как известно, местное самоуправление не относится к государственной власти, являясь при этом публичной властью. Соответственно, понимание бюджетной системы основывается не только на принципе федерализма, но и на единстве системы публичной власти.

Ученые предлагают самые разные определения бюджетной системы, выделяя различные признаки. Делается акцент на ее иерархичности и трехзвенности [2]. Иногда понятию бюджетной системы присваиваются признаки, относящиеся к определению бюджетного устройства [7]. В авторских дефинициях может сосредотачиваться внимание на организационной составляющей бюджетной системы, что неоправданно сужает ее сущность.

По нашему мнению, структура бюджетной системы подразделяется на три уровня, соответствующих конституционной структуре публичной власти: федеральный, уровень бюджетов субъектов РФ и уровень бюджетов муниципальных образований.

Еще одной проблемой является вопрос о включенности внебюджетных фондов в бюджетную систему. По мнению некоторых ученых, данные фонды выведены за рамки не только бюджетной, но и финансовой системы. По мнению другой группы ученых, бюджеты государственных внебюджетных фондов следует включать в финансовую систему в качестве самостоятельного звена, поскольку именно их средства направляются на исполнение расходных обязательств неуточненного (общего) характера [6]. Нормативно закреплённая структура бюджетной системы, сложившаяся ещё в советское время, включает в ее состав государственные внебюджетные фонды [4].

Следует обратить внимание на противопоставление государственных внебюджетных фондов бюджетной системе, заложенное в их названии. Между тем, их функции и предназначение диаметрально противоположными назвать нельзя: в первую очередь, это исполнение расходных обязательств публичной власти. Однако у внебюджетных фондов они несут, главным образом, социальный характер.

В рамках бюджета государственные внебюджетные фонды являются обособленными целевыми расходами и закреплёнными в бюджете для их покрытия источниками доходов. Очевидно, что данные фонды являются изъятием из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов.

Следует также отметить, что функционирование внебюджетных фондов возможно только на федеральном и региональном уровне, что, соответственно, не согласуется с построением и функционированием бюджетной системы Российской Федерации на основе единства публичной власти.

Таким образом, бюджетная система как одна из основополагающих категорий бюджетного права складывается из взаимосвязанной совокупности бюджетов, функционирующих на территории Российской Федерации и являющихся финансовым базисом для осуществления государством и муниципальными образованияами своих публичных функций. Принцип федерализма и легализованный в Конституции Российской Федерации в результате конституционных преобразований 2020 г. принцип единства системы публичной власти определяют характер взаимоотношений между этими бюджетами.

Источники и литература

- 1) Афанасьев, Мст. П. Бюджет и бюджетная система. Т. 1. М., 2016. — 363 с.
- 2) Бочкарева Е.А. Устройство бюджетной системы: понятие и соотношение с бюджетным устройством как финансово-правовой категорией. // Теория и практика общественного развития. 2013. № 11. С. 551-553.
- 3) Бюджетное право: учебник /под ред. Циндалиани И.А. – М., 2020. – 400 с.
- 4) Бюджетная система Российской Федерации: учебное пособие / под ред. Н. Г. Ивановой, М. И. Канкуловой. СПб: Изд-во Санкт-Петербургского гос. экономического ун-та, 2014. - 135 с.
- 5) Комягин Д.Л. Бюджетное право России / под ред. А.Н. Козырина. М., 2011. .– 288 с.
- 6) Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001. – 347 с.
- 7) Мельников С.И. Бюджетная система Российской Федерации: финансово-правовой механизм обеспечения эффективного функционирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

- 8) Назаров Н.Н., Канкулова М.И. Понятия «финансовая система» и «бюджетная система» в теории финансов. // Финансы и кредит. 2004. № 19. С. 6-10.
- 9) Пешкова Х. В. Бюджетное устройство государства: российская правовая концепция: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014.
- 10) Саттарова Н.А. Бюджетное право: учеб. М., 2009. - 296 с.
- 11) Селюков А.Д. Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. № 6. С. 19-23.
- 12) Тютина Ю.В. Бюджетная классификация как институт финансового права. Киев, 2007. – 162 с.
- 13) Шахрай С. М., Клишас А. А. Конституционное право Российской Федерации. 3-е издание, доп. М., 2011. — 736 с.