

ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

FEATURES OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION IN THE SPHERE OF FINANCIAL MANAGEMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

N. Gontar

Summary. The author of the article defines the features of constitutional and legal regulation in the field of financial management that have developed in the Russian Federation both over the past decades and with the peculiarities of the current situation. The article presents an overview of the leading Russian experts' views on constitutional and legal regulation and the accents in the regulation of financial management, determined by the Law on the Federal Budget for 2023 and for the Planning Period of 2024 and 2025. The author briefly analyses trends in constitutional and legal regulation in the field of financial management, considering the Address of the President of the Russian Federation to the Legislative Assembly on February 21, 2023.

Keywords: constitutional and legal regulation, financial management, federal budget law, financial law.

Гонтарь Нина Николаевна

Кандидат юридических наук, доцент, Российский
государственный университет правосудия (Санкт-
Петербург)
ninagontar@mail.ru

Аннотация. Автор статьи определяет особенности конституционно-правового регулирования в сфере финансового управления, которые сложились в Российской Федерации как на протяжении последних десятилетий, так и с особенностями современной ситуации. Представлен обзор взглядов ведущих российских специалистов на конституционно-правовое регулирование, а также акценты в регулировании сферы финансового управления, определяемые Законом о федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. Автором дан краткий анализ тенденций конституционно-правового регулирования в сфере финансового управления с учётом Послания Президента Российской Федерации Законодательному Собранию 21 февраля 2023 года.

Ключевые слова: конституционно-правовое регулирование, финансовое управление, закон о федеральном бюджете, финансовое право.

На протяжении многих десятилетий финансы представлялись как сугубо институт экономических отношений в силу специфики развития государственных и субъектных отношений в СССР. С изменением государственного строя, соответственно, стали изменяться и представления о сущности регулирования финансового управления в Российской Федерации. В настоящее время известные российские исследователи в работах о сущности финансов выявляют новые аспекты данной категории в динамике, адаптированные к условиям современной развитой рыночной экономики. Именно эти аспекты стали отражаться и в трудах ведущих правоведов страны. При этом необходимо отметить, что новые реалии, которые сформировались после 2014 года, а затем и с начала 2022 года, требуют актуализации внимания специалистов к вопросам конституционно-правового регулирования как основы развития финансового управления на всех уровнях деятельности государства и его субъектов.

Главным источником финансового управления является Конституция Российской Федерации, в которой финансовое право закреплено в ст. 75. В ней излагаются базовые принципы правовой организации управления финансами на территории Российской Федерации, например, представление денежной единицы, эмиссия которой осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Также определена базовая функция Центрального банка как защита и обеспечение устойчивости рубля [4]. Аналогично содержание актов субъектов РФ и муниципальных образований применительно к уровню правового статуса соответствующей территории.

Особенностью правового регулирования финансового управления в Российской Федерации является отсутствие единого источника права в целом. В правовом поле представлен кластер кодифицированных источников — Бюджетный кодекс РФ [3] и Налоговый

кодекс РФ [7; 8]. Постоянная редакция Бюджетного кодекса, в том числе последняя от 28 декабря 2022 года, вступающая в силу с 1 марта 2023 года, говорит о том, что правовое поле в Российской Федерации постоянно трансформируется, модифицируется, адаптируется под реалии внешнеполитической и внутриэкономической ситуации, смещает акценты на новые актуализированные направления.

Для понимания особенностей конституционно-правового регулирования в финансовом управлении в Российской Федерации необходимо представить краткий анализ основных позиций подхода к сущности финансов, как и экономической, так и правовой категории, чтобы в полной мере корректно сформулировать тенденции развития и трансформации данного направления деятельности государства.

По мнению профессора В.М. Родионова имеет большое значение именно глубокое проникновение в суть финансов, особенностей их функционирования и присутствующих им свойств. Это позволяет подойти к разработке путей более полного использования данной категории в практике рыночного хозяйствования с правильных теоретических позиций. Также необходимо учитывать, что это даёт возможность научно обосновать меры, направленные на финансовое оздоровление экономики и, соответственно, определить пути совершенствования финансовых отношений в стране [10].

Доктор экономических наук, заместитель генерального директора ЦМТ В.И. Щедров ещё в 2011 году акцентировал внимание, что возникла настоятельная потребность переосмысления ряда фундаментальных положений в порядке сущности и функций финансов. Согласно учёному, сущность экономической категории «финансы» заключается в общественных отношениях по поводу формирования, мобилизации, распределения и использования финансовых ресурсов. В данном перечислении в свете сегодняшних глубинных международных трансформаций, напрямую влияющих на финансовую сферу деятельности Российской Федерации, актуализируется понятие мобилизации и распределения финансовых ресурсов. Исследователь правильно отмечает, что «объемы вовлекаемых в финансовый оборот ресурсов во многом зависят от намеченных стратегических целей, масштаба решаемых по их достижению задач, конкретной текущей ситуации» [16]. Учитывая акценты, сделанные в основных характеристиках федерального бюджета на 2023 год, представленных в ст. 1 Федерального закона № 466-ФЗ от 5 декабря 2022 года [14], финансовое управление напрямую зависит от государственных стратегических целей и масштабов решаемых Российской Федерацией задач по мобилизации экономики страны и перераспределению финанси-

рования с акцентом на развитие военно-промышленного комплекса.

Профессор Н.М. Сабитова уточняет, что широта рассмотрения финансов настолько большая, что определяется необходимость комплексного анализа систематизации и точности формулирования целей, задач и методов их решения применительно ко всем финансам, включая финансы публично-правовых образований и финансы хозяйствующих субъектов [11]. Относительно данного суждения проблема конституционно-правового регулирования финансового управления приобретает больше юридический характер, чем экономический. Базовые принципы регулирования финансов в любом государстве определяются основным документом страны вне зависимости от его названия и законодательного статуса. Специфика же самого правового регулирования финансового управления может определяться один общим законом или совокупностью нескольких законов, регулирующих отдельные сферы финансовой деятельности государственных институтов.

Группа экономистов во главе с В.И. Чугуновым чётко определяет, что именно управление финансами является важнейшей сферой управленческой деятельности, представляющая собой процесс выработки цели управления финансами и воздействия на них с помощью методов и рычагов финансового механизма [1, С. 54].

Государство должно совершенствовать систему отношений, призванных оптимизировать финансовые ресурсы, необходимые для социально-экономического развития общества, и осуществлять контроль за рациональным и результативным их использованием. Цель государственного управления финансами заключается в достижении финансовой устойчивости, которая проявляется в макроэкономической сбалансированности, профиците бюджета, снижении государственного долга, твердой национальной валюте, в конечном счете в сочетании экономических интересов государства и всех членов общества [15, С. 64].

Исходя из приведённых положений исследователей в области экономики, становится очевидным требование к наличию корректной и гибкой правовой основы в регуляции финансового менеджмента. Свойства трансформации и адаптации должны быть заложены в базовые конституционно-правовые документы, чтобы экономическая составляющая финансового управления могла быть максимально эффективной. Именно эти особенности определяют свойство адаптивности правового регулирования государства. В Российской Федерации проводится постоянная работа над зако-

нодательной базой, определяющей фундамент конституционно-правового регулирования, что способствует высокой степени адаптивности правового поля.

Далее необходимо провести краткий анализ данного понятия с позиции права.

Б.М. Лазарев уточняет, что государственное регулирование необходимо при реализации всех управленческих функций, в том числе и финансового менеджмента. Сущность управления проявляется во влиянии субъекта управления на объект, которое основано на факте подчинения объекта управления его субъекту. Взаимодействие объекта и субъекта управления состоит из отдачи команды, информации о её исполнении и, соответственно в дальнейшем, контроле за исполнением [6, С. 23].

И.И. Кучеров в своей работе по правовым аспектам теории налогов и сборов отмечает, что возникновение в стране и развитие рыночных отношений потребовало определить место и роль самого государства в экономике. Исследователь акцентирует внимание на то, что право установления и введения налогов и сборов не может быть произвольным, так как неразрывно связывается с верховенством государственной власти в пределах определяемой территории, то есть государственным суверенитетом [5, С. 188]. К тому же, как участник экономической жизни, государство выступает и собственником, и регулятором процесса функционирования экономики. Следовательно, речь идёт о государственном регулировании финансового управления.

Как отмечалось в начале статьи, главной целью государственного регулирования финансового менеджмента является экономическая и социальная стабильность страны, то есть наличие комплекса соответствующих мер, осуществляемых органами государственной власти в целях стабилизации и адаптации социально-экономической системы к постоянно изменяющимся условиям. Так как эффективность применяемых мер напрямую зависит от действующего законодательства, способного регулировать механизм функционирования финансового управления, то его государственное регулирование и является процессом отработки механизма конституционно-правового регулирования.

Конституция Российской Федерации является базовым регулятором социальных отношений в решении текущих задач, среди которых на 2023–2025 годы одной из серьезнейших выступает адаптация и мобилизация финансового менеджмента в его определении с помощью оперативных и грамотных правовыми конструкциями конституционного права.

Отличительной особенностью Конституции Российской Федерации является не только приоритет фактического понимания рыночной экономики перед формальным, как указано в труде коллектива учёных Российской академии народного хозяйства при президенте Российской Федерации на основе анализа версии 1993 года [2, С. 22], но чёткое понимание всего кластера финансовой сферы как единого комплекса управления, регулируемого главным документом страны, согласно ст. 75 в версии 2020 года [4]. В п. 1 ст. 8 Конституции РФ содержится определение рыночной экономики, которое дано через её основные характеристики, которые увязаны с положениями п. «ж» ст. 71, где указано, что в ведении Российской Федерации находятся установление правовых основ единого рынка.

Таким образом, Конституция Российской Федерации закрепляет основы финансового управления в стране, так как весь процесс государственной организации всех этапов движения финансов и является элементом управленческой деятельности, которая всегда осуществляется посредством правовых конструкций.

Одним из главных инструментов правового регулирования финансового управления является Федеральный закон № 466-ФЗ от 5 декабря 2022 года «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», в ст. 1 которого утверждены основные характеристики федерального бюджета на 2023 год, а также на 2024 год и 2025 годы, исходящие из прогнозируемого объёма валового внутреннего продукта на 2023 год. Это определяет системность правового регулирования, базирующегося на Конституции Российской Федерации и адаптированного в рамках данного закона. Также в рамках ст. 2 определены новые нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, то есть бюджетами субъектов Российской Федерации, исходя из новых потребностей российской экономики, определённых в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [12] и Послании Президента Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 года [9]. В п. 25.5 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации чётко определено, что с учётом долгосрочных тенденций развития ситуации в Российской Федерации и в мире её национальными интересами на современном этапе является, в том числе, устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе, то есть заложена необходимость адаптации конституционно-правового регулирования финансового управления к реалиям технологического процесса и внешнеполитического курса. С учётом указа Президента Российской Федерации № 704 от 13 ноября 2020 года [13] кон-

ституционно-правовое регулирование финансового управления должно учитывать векторные изменения в определении приоритетов финансирования с акцентом на укрепление национальной безопасности и обороноспособности государства, что требует не только мобилизации, но и акцентированной адаптации правового инструментария. В тоже время сохраняется актуальность финансирования социально значимых направлений, что в совокупности с вышеуказанными направлениями требует мобилизации налоговой системы и повышенного контроля за финансовыми потоками в части их использования.

Таким образом, на современном этапе конституционно-правового регулирования финансового управле-

ния могут быть определены следующие его объективные текущие особенности:

1. Процесс модернизации и адаптации механизмов и инструментария с целью актуализации в постоянно меняющейся внешнеполитической и внутриэкономической ситуации.
2. Работа над соответствием различных федеральных правовых законодательных актов в финансовой сфере с целью их комплексного использования в рамках её конституционно-правового регулирования.
3. Мобилизация работы над комплексом конституционно-правовых актов с целью корректного и эффективного регулирования финансовой сферы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Артемьева, С.С. Финансы, денежное обращение, кредит: учебник для студентов, обучающихся по специальности «Налоги и налогообложение» / С.С. Артемьева, В.В. Митрохин, В.И. Чугунов; Мордовский гос. ун-т. — М.: Акад. проект, 2008. — 467, [2] с.
2. Баренбойм, П.Д. Конституционная экономика / Петр Баренбойм, Владимир Лафитский, Владимир Мау. — М., 2001. — 79 с.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023).
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 15.01.2023)
5. Кучеров, И.И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты) [Электронный ресурс]: монография / И.И. Кучеров. — М.: АО «Центр ЮриИнфоР», 2012.
6. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления [Текст] / АН СССР. Ин-т государства и права. — М.: Юридическая литература, 1972. — 280 с.
7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть ПЕРВАЯ) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (статьи: 1–142.6).
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть ВТОРАЯ) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (статьи: 143–432).
9. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.02.2023 «Послание Президента Федеральному Собранию». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_440178/ (дата обращения: 23.02.2023)
10. Родионова, В.М. Сущность финансов и их роль в рыночной экономике / В.М. Родионова // Финансы: ежемесячный теоретический и научно-практический журнал / Министерство финансов РФ. — 2010. — № 6. — С. 60–63: табл. — (Вопросы теории финансов).
11. Сабитова, Н.М. О сущности финансов: в продолжение дискуссии / Н.М. Сабитова // Финансы. — 2012. — № 6. — С. 58–61.
12. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».
13. Указ Президента РФ от 13.11.2020 № 704 «О введении в действие Плана обороны Российской Федерации на 2021–2025 годы». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/64413> (дата обращения: 15.01.2023)
14. Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_433298/
15. Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник для вузов / под ред. проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 599 с.
16. Щедров, В.И. К вопросу о сущности и функциях финансов / В.И. Щедров // Транспортное дело России. — 2011. — № 5. — С. 166–168.

© Гонтарь Нина Николаевна (ninagontar@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»