

УДК. 342

ФИНАНСОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА – СПОСОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

© 2020 г. С. В. Запольский*, Е. Л. Васянина**

Институт государства и права Российской академии наук, Москва

*E-mail: zpmoscow@mail.ru

**E-mail: elenavasionina@yandex.ru

Поступила в редакцию 05.03.2020 г.

Аннотация. Статья посвящена правовой природе финансовых обязательств, а также определению их роли в осуществлении финансовой политики государства.

Осуществление финансовой политики государства обеспечивается финансовыми обязательствами, правовые признаки и типы которых требуют конкретизации в нормативных актах законодательства о финансах. В частности, в статье исследуются проблемы реализации финансовых обязательств фискального типа, внутрибюджетных, расходных, долговых финансовых обязательств. Кроме того, особое внимание уделяется «скрытым» финансовым обязательствам, не урегулированным нормативными актами законодательства о финансах, что приводит к возникновению параллельной системы фискального обложения и финансирования в обход налоговой и бюджетной системы.

В заключение авторы приходят к выводу о том, что категория «финансовое обязательство» в случае ее использования в законодательстве и правоприменении повлечет положительный эффект упорядочения, освобождения от бюрократической самодеятельности, юридической состоятельности регулирования широкого круга вертикальных имущественных отношений, охватываемых понятием финансового оборота.

Ключевые слова: финансовая политика, финансовые обязательства, бюджет, налог, льготы, освобождение, налоговая система, бюджетная система, банки, облигации.

Цитирование: Запольский С.В., Васянина Е.Л. Финансовые обязательства – способ осуществления финансовой политики государства // Государство и право. 2020. № 5. С. 55–63.

DOI: 10.31857/S013207690009671-0

FINANCIAL OBLIGATIONS – A WAY TO IMPLEMENT THE STATE'S FINANCIAL POLICY

© 2020 S. V. Zapolsky*, E. L. Vasyanina**

Institution of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

*E-mail: zpmoscow@mail.ru

**E-mail: elenavasionina@yandex.ru

Received 05.03.2020

Abstract. The article is devoted to the legal nature of financial obligations, as well as the determination of their role in the implementation of the state financial policy.

Implementation of the financial policy of the state is ensured by financial obligations, legal signs and types of which require specification in regulatory acts of legislation on finance. In particular, the article examines the problems of implementing fiscal type financial obligations, intra-budgetary, expenditure, debt financial obligations. In addition, special attention is paid to “hidden” financial obligations that are not regulated by regulatory acts of legislation on finance, which leads to the emergence of a parallel system of fiscal taxation and financing, bypassing the tax and budget system.

In conclusion, the authors conclude that the category of “financial liability”, if used in law and law enforcement, will have a positive effect of streamlining, exemption from bureaucratic initiative, and the legal viability of regulating a wide range of vertical property relations covered by the concept of financial turnover.

Key words: financial policy, financial obligations, budget, tax, benefits, exemption, tax system, budget system, banks, bonds.

For citation: Zapolsky, S.V., Vasyanina, E.L. (2020). Financial obligations — a way to implement the state's financial policy // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 55–63.

Финансы, являясь важнейшей составляющей экономического развития государства, нуждаются в постоянном, целенаправленном управлении и в этом смысле существенно отличаются от иных отношений, складывающихся на товарном рынке. Здесь речь идет о сфере частноправовых сделок, вытекающих из частной заинтересованности товаропроизводителей и потребителей товаров, работ и услуг. Однако рынку свойственны и другие, вертикальные имущественные отношения, опосредствующие участие государства в экономическом обороте: налоговые, бюджетные, инвестиционные, эмиссионные и др. Помимо экономических различий эти два вида отношений существенно отличаются друг от друга и своими юридическими свойствами, что предопределяет различные правовые режимы их регулирования и правовой охраны.

Будучи естественными, как продиктованными интересами одного, двух и более самодействующих субъектов-носителей частного экономического интереса, они формируются этими же субъектами практически независимо от мнения и интересов иных лиц, не участвующих в этих отношениях. Весьма ограничена в своих возможностях и публичная власть, которая на высоком уровне своего развития становится заинтересованной в регулировании частноправовых отношений в интересах их участников и в собственных интересах. Трудно преодолеваемым препятствием для государства или иной публичной власти становится формальная неопределенность частноправовых отношений и их врожденная черта — диспозитивность. Тем не менее государственная власть, обладая значительным потенциалом в воздействии на гражданский оборот и на его участников, достаточно далеко продвинулась в регулировании отношений частного права, привнося в них публично-правовое начало. Лидером здесь выступают политические режимы, построенные на этатических принципах. Общеизвестна позиция В.И. Ленина, считавшего,

что все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное¹. Напротив, современный этап экономического развития характеризуется в основном как либеральный, связанный с приоритетом частноправовых экономических ценностей над публично-правовыми. Но даже в периоды полномочия государства в сфере экономики, частноправовые отношения остаются таковыми, хотя изначально в видоизмененном виде.

Публичная власть не есть нечто, навсегда данное. Она развивается и совершенствуется по мере развития общества, которому она служит и которое ее формирует. Достигнув степени развитого государства, она предполагает существование соответствующего сектора экономики, построенного на иных началах, нежели частное право, более того, отрицающего его основополагающие принципы, и прежде всего диспозитивность. Вместо последней используется императивность, требующая предельной формальной определенности имущественных отношений по субъектному составу, времени возникновения и срокам прекращения, по условиям взаимодействия участников и по мерам принуждения к соблюдению соответствующих правил и по последствиям их неисполнения. Эта часть экономического оборота воплощает собой реализацию публичного интереса, предполагающего если не отрицание и не игнорирование интереса частного вообще, то по крайней мере наделение публичного интереса существенным приоритетом над интересом индивидуального или коллективного индивида. Поскольку носители частноправового интереса и адресаты правовых норм публичного характера суть одни и те же субъекты права, естественным становится предположение о том, что публично-правовые нормы есть не что иное, как меры принуждения, как инструменты лишения

¹ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. 5-е изд. М., 1962. С. 398.

субъекта права возможности удовлетворения частноправового интереса.

Категория принуждения исследована в науке административного и финансового права. Однако обращает на себя внимание тенденция понимания принуждения как правового феномена, противостоящего правовой свободе и самодействию субъекта.

Так, М.Б. Разгильдиева пишет: «Возникновение статуса принуждаемого лица следует связывать с официальным предъявлением нарушителю требования уполномоченного лица устранить нарушение»². Она абсолютно права, считая сферу правоприменения принуждением, но возникает вопрос: не допускается ли при этом сужение понятия принуждения? Не является ли еще не озвученное требование уплатить налог или отказ в переводе денежных средств за границу без достаточных оснований мерами принуждения?

По нашему мнению, ответ должен быть положительным, не в силу противопоставления публичного интереса частному интересу, а «всего лишь» вследствие юридической природы публичного права, требующего единообразного действия своих норм в отношении всех их адресатов. Принуждение, таким образом, есть органическое качество публичного права и не должно пониматься только как правоохранительная деятельность государственных органов.

И здесь мы в состоянии перейти к непосредственному анализу природы финансовой политики.

Хотя финансовая политика есть только часть совокупности реформ, именно она задает тон всем преобразованиям, затрагивая характер экономических отношений общества и государства — той сфере социальных отношений, которая в наибольшей степени подвергается реформированию.

Поскольку, как мы пытались обосновать выше, публичные финансовые отношения подвергаются исчерпывающей правовой регламентации, их реконструкция также требует коренного изменения действовавшего ранее правового режима, в отличие от сферы частного права, запускающей применение соответствующих норм и юридических конструкций к новым отношениям. Вследствие этих обстоятельств новая финансовая политика в первую очередь предполагает замену всего юридического аппарата, осуществляется как финансово-правовая реформа тех или иных институтов или же всей системы в целом.

Та или иная финансовая политика государства обречена на то, чтобы получить материализацию посредством законодательных, организационных

и юрисдикционных мероприятий. Уместно привести хотя бы некоторые, наиболее видимые и значимые элементы финансовой политики на протяжении более 25 лет в России.

1. Была проведена реформа самой философии государственных доходов: вместо т.н. неналоговых платежей, превалировавших весь советский период, была введена система разнообразных налогов, взимаемых строго на законодательной основе; налогообложением охвачены как платежи физических лиц, так и юридических лиц.

2. Создан достаточно совершенный юридический механизм защиты налогоплательщиков от чрезмерных, не основанных на законодательстве взысканий денежных средств в доходы государства.

3. Бюджетные отношения из преимущественно односторонних волеизъявлений государства по поводу выделения финансовых ресурсов получили преимущественно двустороннее регулирование путем предоставления муниципалитетам, субъектам хозяйствования и гражданам сопоставимых с компетенцией финансовых органов полномочий на истребование необходимых средств.

4. Бюджетополучатели выступают в качестве субъектов, несущих обязанности по эффективно-целевому и своевременному использованию выданных ассигнований с возложением юридической ответственности за отступление от этих правил; внедрение режима госзаказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг реформировало сферу бюджетного финансирования в обязательственные правоотношения.

5. Банковский кредит из планового, императивно действующего инструмента директивного регулирования приобрел характер коммерческого взаимодействия банков и предприятий. Выделение кредита стало актом индивидуальной заинтересованности сторон соответствующего договора; была деэталитизирована сфера банковских и иных безналичных расчетов, выполняющая сейчас сервисную роль для ее участников.

6. Коренной реформе подверглись взаимоотношения хозяйствующих субъектов с государством — за пределами налоговых и ряда специальных обязательств все доходы распределяются и используются коммерческими структурами самостоятельно, во исполнение внутривозвратных планов и программ; централизация финансовых ресурсов внутри холдингов и иных крупных хозяйственных структур более не носит характер безвозмездного изъятия.

7. Возникновение сектора акционерного капитала и привлечение в национальную экономику иностранных инвестиций потребовало создание рынка ценных бумаг и введения секьюритизации в круг финансовых инструментов хозяйствования. Это,

² Разгильдиева М.Б. Финансово-правовое принуждение. Тамбов, 2011. С. 72.

в свою очередь, вызвало преобразование ЦБ России в генеральный регулятор, обеспечивающий согласованный контроль безналичного, наличного денежного оборота ценных бумаг и страхового рынка.

8. Реформы финансового механизма привели к созданию особых субъектов регулирования экономики — кредитных организаций, совмещаемых в своих функциях собственно банковскую деятельность с государственными полномочиями по осуществлению контроля и надзора за действиями коммерческих структур. Как в сфере финансов, так и в смежных областях, таких как внешняя торговля или противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем.

В этот неполный список не вошли и другие, не менее значимые и глубокие изменения, отражающие существо финансовой политики государства на современном этапе. Важно подчеркнуть, что путь реформ неравномерен и малопредсказуем, нередко наблюдается смена парадигм или даже отход на прежние позиции как, например, в области государственных доходов, где Правительством РФ введены многие обязательные платежи, не предусмотренные налоговым законодательством. В сфере финансовой политики любые реформы и иные изменения в конечном счете — вынужденные меры, предпринимаемые в целях ускорения процесса, либо восстановления баланса в той или иной сфере экономики при наличии возможности на это. Иными словами, любая реформа — это реализованная возможность, как правило, в противоречащих друг другу обстоятельствах.

Имущественные отношения, регулируемые административным и финансовым законодательством, характерны своей принудительностью, поскольку предполагают отчуждение или иные операционные действия с имуществом, находящимся в собственности, в управлении или в иной форме контроля обязанного субъекта и, как правило, в пользу управомоченного субъекта. И здесь мы сталкиваемся с коренным отличием публичных имущественных отношений от отношений частноправовых, а именно: механизм возникновения и осуществления публично-правовых отношений не содержит встречного удовлетворения как родового признака частноправовых отношений.

Действительно, интересу налогоплательщика не корреспондирован интерес налогового органа, равно как из субъектов межбюджетного трансферта интерес его реципиента далеко не соответствует интересу участника, его выдающего и т.д. Именно по этой причине отношения имущественного характера, регулируемые публичным правом, следует считать не вполне традиционными, специальными, а еще более точно — искусственными, созданными государством и для государственных нужд и потребностей.

В отличие от экономических связей, способствующих реализации интересов участников гражданского оборота «по горизонтали», публичные имущественные отношения складываются между субъектами «вертикальных» экономических отношений — между государством, его органами и субъектами им (государством) уполномоченными, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами — с другой, по поводу удовлетворения того или иного конкретно и исчерпывающе определенного публичного интереса.

Даже притом, что все поступления в бюджет обезличиваются и теряют целевой характер, правовыми средствами определенность платежа обеспечивается на стадии совершения расходов путем утверждения соответствующего бюджета в его расходной части. Независимо от того, по схеме «снизу-вверх» или «сверху-вниз» возникает и осуществляется та или иная публичная правовая связь, конкретная целевая определенность является существенным элементом финансового или административного правоотношения.

Важным обстоятельством служит и взаимоположение субъектов публичных имущественных отношений. Традиционно и, надо признать, неверно стороны рассматриваются как находящиеся в режиме соподчиненности. Эта коренная ошибка скрывает от нас истинное положение вещей, а именно: стороны финансовых и административных имущественных отношений в одинаковой мере несут юридическую обязанность по вступлению в имущественную связь на определенных законодательством условиях, сроках и порядке. Различие наблюдается лишь в том, на кого возложена правовая инициатива по вступлению в эти отношения.

В своем большинстве подобные отношения возникают по инициативе государственного органа, что, кстати, внешне выглядит как подчиненность (зависимость) другой стороны правоотношения государственному органу. В действительности это проявление императивности правовой нормы, объединяющей этих субъектов как сторон правоотношения.

Правовые ситуации, в которых две (или более) стороны одного и того же правоотношения являются носителями обязанностей по отношению друг к другу, далеко не столь редки, что не препятствует одновременно им обладать субъективным правом процессуального или организационного характера. Данная ситуация в литературе именуется долженствованием и с полным основанием может быть отнесена к налоговым, бюджетным, эмиссионно-денежным правоотношениям.

Взаимонаправленность обязанностей, скрепляющая стороны больше, чем в юридических связях классического типа (право-обязанность) дает основание рассматривать финансовые правоотно-

шения как обязательства особого вида, а именно — финансовые обязательства. Хотя в законодательство и в судебную практику эта юридическая конструкция вошла прочно и основательно, в правовой литературе сохраняется сомнение к возможности ее применения. Корни этого явления в нежелании (а может быть, в неспособности) осознать, что обязательство как правовой инструмент широко используется во многих отраслях права, а не только в гражданском праве, при этом существуют договорные, деликтные и иные обязательства, отрицающие гражданско-правовую природу и опосредствующие имущественные и иные отношения совершенно иной природы.

Финансы, будучи продуктом развития публичной власти и завоевания ею своего сектора экономического оборота, существуют и развиваются в виде разветвленной системы финансовых обязательств, складывающихся по формальной модели обязательства, принадлежащих праву в целом, но зародившихся в рамках права гражданского.

Как полагает Н.М. Казанцев, «финансовые обязательства в своей системе содержат созидательное отрицание» того или иного вида гражданско-правовых обязательств, и в этом качестве воспроизводят соотношение между публичным и частным правом и обеспечивают гармонизированное регулирование оборота имущественных ценностей³.

Подчеркнем мысленно оборот «созидательное отрицание» с тем, чтобы заострить внимание на том, что является камнем преткновения в понимании природы финансовых обязательств.

Так, по мнению Н.М. Казанцева, финансовые обязательства есть диалектическое производное от обязательств гражданско-правового типа, их alter-ego, и, следовательно, их правовое сопровождение должно и может воспроизводить цивилистическую модель.

Противоположной точкой зрения (которой придерживаются и авторы этой статьи) является понимание финансовых обязательств как оригинального феномена, рождающегося по мере утраты финансами прежнего этатического наполнения и, напротив, обретения демократического содержания. Демократизируя финансы, общество не просто предпочитает гражданско-правовое регулирование административному, но создает новый «в принципе» юридический режим регулирования финансовых отношений, ни генетически, не исторически не связанный с гражданским правом, но также не связанный с административным регулированием.

Изменения социально-политического режима в России, пришедшие на начало 1990-х годов,

вызвали кардинальные законодательные изменения и параллельно смене научно-теоретического климата по кругу финансово-правовых проблем убедительно демонстрируют прямую зависимость права от экономической концепции развития общества. Закономерно, что в новых условиях прежнее финансовое законодательство бесследно распалось, уступив место новым принципам правового регулирования и соответствующим юридическим конструкциям.

Термин «финансовое обязательство» упоминается в Конституции РФ, однако его содержание практически не раскрывается в актах финансового законодательства. Соответственно, не имеют четкого законодательного закрепления типы финансовых обязательственных правоотношений, а также их признаки. Сложившийся подход законодателя приводит к неограниченному усмотрению государственных органов в сфере регулирования финансовых отношений.

Имеющая универсальный характер конструкция обязательства, в отличие от финансового законодательства, достаточно основательно разработана в ГК РФ. Это связано с тем, что гражданское право вытекает из естественного права, «являющегося образцом для преобразования положительного законодательства»⁴, и нацелено на обеспечение действительных потребностей участников гражданского оборота. Соответственно, юридические конструкции и инструменты, закрепленные в актах гражданского законодательства, могут быть эффективными регуляторами отношений, складывающихся в публично-правовой сфере.

Легальное определение обязательства закреплено в ст. 307 ГК РФ, в рамках которой законодатель, определяя правовую природу обязательственных правоотношений, использует словосочетание «в силу обязательства». Учитывая положения ГК РФ, у обязательства есть собственная сила, позволяющая объединить двух субъектов, подчиняющихся не только закону, но и особому режиму, возникающему между ними. Этот особый режим, связанный с удовлетворением потребностей должника и кредитора во всех сферах жизнедеятельности, подкрепляется позитивным правом, «которое должно гарантировать витальность естественных прав»⁵.

Обязательство и в частной, и в публичной сфере нацелено на возникновение правового режима, направленного на сближение интересов его сторон. Так, налогоплательщик, исполнив налоговую обязанность в рамках налогового обязательства,

⁴ Палиенко Н.И. Учение о существе права и правовой связанности государства. Харьков, 1908. С. 5.

⁵ Гаджиев Г.А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности). М., 2014. С. 57.

³ См.: Казанцев Н.М. Институты финансового права. М., 2009. С. 15.

превращается в кредитора и приобретает право требования от органов публичной власти оказания качественных государственных и муниципальных услуг. В качестве механизма сближения интересов сторон финансового обязательства выступает введение субъектами Российской Федерации процедуры инициативного бюджетирования, позволяющей гражданам определить приоритетные направления использования бюджетных доходов, в формировании которых они принимают непосредственное участие.

Многообразие финансовых обязательств предполагает необходимость их систематизации в целях обеспечения надлежащего финансово-правового регулирования.

Финансовые обязательства имеют особую правовую природу, которая проявляется в следующих признаках:

1) *обязательное участие в этих обязательственных правоотношениях органов публичной власти*, которые позиционируются в качестве самостоятельных участников как публичных, так и гражданских правоотношений. Это подтверждается сложившимся порядком нормативного правового регулирования. Например, согласно акту Президента РФ, Федеральное казначейство, Федеральная таможенная служба и Федеральная налоговая служба являются правопреемниками упраздненной Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, в т.ч. по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений⁶.

В отдельных случаях стороной финансового обязательства выступают непосредственно государство, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования. Например, публично-правовые образования являются стороной финансовых обязательств должного типа. Особенности правового статуса публично-правовых образований накладывают отпечаток на правовую природу финансовых обязательств с их участием. Поскольку «с юридической точки зрения государство представляет собой юридическое лицо, которое теоретически существует вечно»⁷, то финансовые обязательства, стороной которых является государство, «не нуждаются в специальном обеспечении»⁸. Особенности правового статуса публично-правовых образований делают привлекательными обязательства с их участием, в частности в сфере банковского кредитования;

2) *императивный характер возникновения*. При этом следует отметить, что реализация финансовых

обязательств, возникающих на основании законодательства, в отдельных случаях обеспечивается договорами (соглашениями), заключенными между участником гражданского оборота и органом государственной власти в установленном законодательством порядке. Например, соглашение о ценообразовании, заключаемое между налогоплательщиком и государственным органом, направлено на обеспечение исполнения налоговой обязанности с учетом методики ценообразования по контролируемым сделкам, согласованной с налоговым органом.

Предоставление межбюджетных дотаций обеспечивается соглашениями между высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, являющегося получателем дотации, и Министерством финансов РФ об условиях предоставления дотаций, направленных на стимулирование социально-экономического развития и оздоровление государственных финансов субъектов Российской Федерации;

3) *особый характер возмездности* в отношениях между субъектами финансовых обязательств. Так, в отличие от гражданских обязательств, в рамках финансовых правоотношений возмездность может иметь абстрактный характер, а также проявляться в совершении получателями бюджетных средств особого рода деятельности, финансируемой за счет бюджетных средств. Так, в первом случае исполнение налоговой обязанности в рамках финансовых обязательств фискального типа порождает у фискальных должников право требовать от государства предоставления услуг публично-правового характера. Во втором — обязанность по предоставлению бюджетных средств в рамках процедуры финансирования порождает право органа публичной власти требовать от бюджетополучателя совершения деятельности, связанной с реализацией государственной функции, финансируемой за счет средств соответствующего бюджета.

Учитывая обозначенные родовые признаки финансовых обязательственных правоотношений, а также основываясь на механизме осуществления финансовой деятельности государства, можно выделить следующие типы финансовых обязательств, а также проблемы, связанные с их исполнением:

1) *финансовые обязательства фискального типа*, в рамках которых должник (юридическое, физическое лицо) обязан по основаниям, предусмотренным законодательством, передать в распоряжение государства денежные средства в установленном законодательством порядке, как это предусмотрено ст. 57 Конституции РФ⁹. Помимо традиционной

⁶ См.: Указ Президента РФ от 02.02.2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ. 2016. № 6, ст. 831; 2018. № 21, ст. 2981.

⁷ Берендтс Э.Н. Русское финансовое право. М., 2013. С. 355.

⁸ Там же.

⁹ См.: Васянина Е.Л. Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

модели фискальных обязательств, базирующейся на механизме налогообложения, в современных условиях выстраивается модель фискальных обязательств, основанная на сближении частных интересов и публичных целей, что позволяет перенести инициативу формирования и администрирования доходных источников с государства на бизнес. Основой формирования рассматриваемых фискальных обязательств является страховой механизм, который, в отличие от традиционной системы налогообложения, основывается на элементе индивидуальной возмездности в пользу выгодоприобретателя в разных ее проявлениях. Существование подобного рода фискальных обязательств в перспективе позволит облегчить правила администрирования доходных источников, решить проблемы с налогообложением доходов цифровых компаний, самозанятых (например, блогеров) и физических лиц, работающих в режиме удаленного доступа по трудовым договорам;

2) *внутрибюджетные финансовые обязательства*, возникающие в форме межбюджетных трансфертов, предоставляемых с одного уровня бюджетной системы на другой в целях обеспечения сбалансированности бюджетов. Реализация внутрибюджетных обязательств осложняется многоступенчатым механизмом предоставления финансовой помощи бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (ст. 10 БК РФ). Так, все более активно к процедуре предоставления финансовой помощи привлекаются специально созданные фонды¹⁰, цель которых заключается в софинансировании расходов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований). Например, в 2014 г. был создан Фонд развития моногородов в качестве дочерней структуры ВЭБ, основной целью которого, согласно Уставу¹¹, является финансирование расходов муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству, реконструкции объектов инфраструктуры в моногородах.

Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» — промежуточное звено в механизме предоставления финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам в целях финансирования

работ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов¹².

Создание проводников бюджетных денег в виде специализированных фондов влечет дополнительные бюджетные расходы, что не всегда является оправданным. Изложенное можно проиллюстрировать на примере проведенного Счетной палатой РФ анализа деятельности Фонда развития моногородов, выполняющего роль посредника в механизме предоставления финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ. Так, Счетная палата РФ отметила ряд существенных недостатков в работе Фонда развития моногородов, ключевое значение среди которых отводится чрезмерно высоким затратам Фонда на выплаты персоналу¹³;

3) *финансовые обязательства расходного типа* играют ключевую роль в механизме финансовой деятельности государства, поскольку они направлены на реализацию процедуры финансирования. В современных условиях законодатель меняет подходы к регулированию рассматриваемого типа финансовых обязательств, применение которых не всегда приводит к прозрачности и эффективности финансирования. Например, исполнение расходных финансовых правоотношений обеспечивается такими инструментами государственного управления, как национальные проекты, предоставляющие органам исполнительной власти возможность свободно определять основные направления использования бюджетных средств исходя из конкретных экономических обязательств, что еще больше ослабляет влияние парламента на проведение операции с публичными доходами. Это позволяет спровоцировать неограниченное усмотрение со стороны Правительства РФ при осуществлении расходных финансовых обязательств.

Кроме того, исполнение финансовых расходных обязательств осложняется многоступенчатыми процедурами финансирования, что не позволяет обеспечить эффективность использования бюджетных средств. Например, предоставление финансовой помощи участникам гражданского оборота осуществляется как путем применения метода отраслевого финансирования, так и через специализированные фонды. Такая «многоканальность» расходования средств бюджета не позволяет достоверно оценить объем бюджетных средств, использованных

¹⁰ См.: постановление Правительства РФ от 11.11.2014 г. № 1186 (в ред. от 05.11.2015 г.) «О предоставлении из федерального бюджета в 2014–2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» // СЗ РФ. 2014. № 46, ст. 6378.

¹¹ См.: Устав некоммерческой организации «Фонд развития моногородов». URL: <http://www.frmgrs.ru/?p=479> (дата обращения: 16.05.2016).

¹² См.: Федеральный закон от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ (в ред. от 02.06.2016) «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2007. № 30, ст. 3799.

¹³ См.: Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка хода реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов». Утвержден Коллегией Счетной палаты РФ 26.03.2019 г. URL: www.ach.gov.ru

для достижения целей, установленных в стратегических документах Российской Федерации»¹⁴;

4) *долговые финансовые обязательства*, возникающие в форме выпуска государственных (муниципальных) ценных бумаг, кредитных договоров, государственных (муниципальных) гарантий, а также в иных предусмотренных законодательством формах. Отсутствие в БК РФ исчерпывающей модели регулирования финансовых обязательств долгового типа может привести к ущербу для экономики публично-правовых образований, а также к ослаблению конституционных гарантий защиты прав граждан. Так, анализ экономической ситуации позволяет констатировать, что привлечение банковской системы к предоставлению кредитов субъектам Российской Федерации привело их в долговую яму. По официальным данным, по состоянию на 1 января 2018 г. у некоторых субъектов Федерации полученные кредиты существенно превышали весь годовой доход, а долг 11 из них составлял более 50% доходов¹⁵.

Закредитованность субъектов Федерации связана с тем, что государство отводит кредитному механизму ключевую роль в регулировании рыночной экономики. Вместе с тем механизм банковского кредитования публично-правовых образований не должен подменять процедуру предоставления финансовой помощи в рамках межбюджетных отношений. Иными словами, не выдерживает критики стартовавшая в 2015 г. схема, в рамках которой предоставленная банкам финансовая помощь со стороны государства в целях докапитализации банковской системы использовалась на предоставление кредитов субъектам Федерации.

Отсутствие в актах финансового законодательства конкретных правил регулирования долговых обязательств по дореформенным сбережениям граждан, сформированным по банковским вкладам и вкладам в государственные ценные бумаги СССР, привело к ослаблению конституционных гарантий защиты прав граждан, а исполнение обязанности должника, в роли которого выступает государство, осуществляется в условиях неограниченного усмотрения. Например, до сих пор не погашенными остаются долговые обязательства по облигациям Государственного внутреннего выигрышного займа 1982 г.;

5) *«скрытые» финансовые обязательства*, особенность которых заключается в том, что они не отражаются в нормативном правовом акте о бюджете и реализуются в обход финансового законодательства. Так,

¹⁴ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ осуществления мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в 2014–2017 годах». URL: <http://www.ach.gov.ru/upload/iblock/cf5/cf5445cb98323649ccd05f76e7d187e7.pdf>

¹⁵ См.: Минфин отдал регионы с населением в «рабство» госбанкам. URL: <https://zen.yandex.ru/media/conmaxru> (дата обращения: 11.01.2018).

в современных экономических условиях в государстве появляются финансовые обязательства, не урегулированные актами финансового законодательства, что, во-первых, приводит к возникновению системы финансирования государственных расходов в обход бюджетной системы, регулируемой БК РФ; во-вторых, к возникновению параллельной системы фискального обложения в обход налоговой системы государства, сформированной НК РФ.

Яркой иллюстрацией изложенного является установление в законодательных актах положений, в соответствии с которыми участникам гражданского оборота вменяется в обязанность осуществить социально-значимые расходы, в результате чего их финансовое обеспечение происходит минуя механизм бюджетно-правового регулирования. В отдельных случаях организациям предоставляется освобождение от уплаты фискальных платежей при условии осуществления расходов на проведение природоохранных мероприятий, финансирование инфраструктурных проектов и т.д. В рассматриваемых случаях государство задает параметры, определяет схему действий участников гражданского оборота, направленную на финансирование государственных расходов, через применение таких правовых инструментов, как налоговые льготы, освобождения, страховые механизмы и т.п.

Изложенное свидетельствует о появлении тенденции, направленной на постепенное выстраивание новой модели формирования финансовых обязательств, нацеленной на смещение инициативы финансирования государственных расходов с государства на бизнес в целях активного взаимодействия частных субъектов и органов публичной власти.

Учитывая изложенное, современная концепция осуществления финансовой политики не только допускает, но с необходимостью предполагает использование юридической конструкции финансового обязательства в регулировании вертикальных имущественных отношений, складывающихся в российской экономике. В свою очередь, внедрение данного подхода предполагает ряд преимуществ и возможностей, вытекающих из векового опыта регулирования обязательствных правоотношений. Достаточно упомянуть лишь малую часть названий статей ГК РФ, чтобы осветить перспективность предлагаемого: альтернативное обязательство (ст. 308¹), факультативное обязательство (ст. 308²), защита прав кредитора по обязательству (ст. 308³), недопустимость одностороннего отказа от исполнения обязательства (ст. 310), солидарные обязательства (ст. 326). Это именно те обязательства, при возникновении которых традиционное регулирование проявляет подчас несостоятельность.

Актуально также использовать меры, предусмотренные в целях обеспечения исполнения обязательств. Неустойка, залог, поручительство, гарантия, задаток могут найти применение не только

в гражданском, но и в финансовом обороте, если это не противоречит правовому статусу участников финансовых обязательств. Нельзя исключить и то, что с «легализацией» концепции финансовых обязательств практика выработает новые, неизвестные финансовому праву формы взаимодействия участников налоговых, бюджетных, эмиссионных и других финансовых отношений. Так, уже сейчас требуется повышение степеней императивности иных, нежели налогов, обязательных платежей, вводимых по решению Правительства РФ или предусмотренных законами Российской Федерации, но не отнесенных к налогам. Одновременно понимание этих платежей как финансовых обязательств позволит юридически защитить права и интересы плательщиков квазиналогов.

* * *

Подводя итог вышеизложенному, можно утверждать, что категория «финансовое обязательство» в случае ее использования в законодательстве и правоприменении повлечет положительный эффект упорядочения, освобождения от бюрократической самодетельности, юридической состоятельности регулирования широкого круга вертикальных имущественных отношений, охватываемых понятием финансового оборота.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Берендтс Э.Н. Русское финансовое право. М., 2013. С. 355.
2. Васянина Е.Л. Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.
3. Гаджиев Г.А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности). М., 2014. С. 57.

Сведения об авторах

ЗАПОЛЬСКИЙ Сергей Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

ВАСЯНИНА Елена Леонидовна – доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

4. Казанцев Н.М. Институты финансового права. М., 2009. С. 15.
5. Ленин В.И. Полн. собр. соч. 5-е изд. М., 1962. С. 398.
6. Минфин отдал регионы с населением в «рабство» госбанкам. URL: <https://zen.yandex.ru/media/conmaxru> (дата обращения: 11.01.2018).
7. Палиенко Н.И. Учение о существе права и правовой связанности государства. Харьков, 1908. С. 5.
8. Разгильдиева М.Б. Финансово-правовое принуждение. Тамбов, 2011. С. 72.

REFERENCES

1. Berendts E.N. Russian Financial Law. M., 2013, P. 355 (in Russ.).
2. Vasyanina E.L. Theoretical bases of legal regulation of public revenues in the Russian Federation: abstract ... Doctor of Law. M., 2016 (in Russ.).
3. Gadzhiev G.A. Ontology of law (a critical study of the legal concept of reality). M., 2014. P. 57 (in Russ.).
4. Kazantsev N.M. Institutes of Financial Law. M., 2009, P. 15 (in Russ.).
5. Lenin V.I. Complete works. 5-e ed. M., 1962. P. 398 (in Russ.).
6. The Ministry of finance gave the regions with the population in “slavery” to state banks. URL: <https://zen.yandex.ru/media/conmaxru> (accessed: 11.01.2018) (in Russ.).
7. Paliyenko N.I. The doctrine of the essence of law and legal connectedness of the state. Kharkiv, 1908. P. 5 (in Russ.).
8. Razgildieva M.B. Financial and legal coercion. Tambov, 2011. P. 72 (in Russ.).

Authors' information

ZAPOLSKY Sergey V. – Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation, chief researcher of the sector of Administrative Law and administrative process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

VASYANINA Elena L. – Doctor of Law, associate Professor, leading researcher of the sector of Administrative Law and administrative process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia