

УДК 342.4

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИСТОЧНИК ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Самородов Дмитрий Альбертович,

канд. юрид. наук, доцент,

e-mail: samorodov.dmitrij@yandex.ru,

Московский университет имени С.Ю. Витте, Москва, Россия

Данная статья посвящена анализу финансово-бюджетных норм Конституции Российской Федерации, особенностям их практической реализации на современном этапе, а также возможным путям совершенствования норм бюджетного законодательства РФ с целью более эффективной реализации конституционных положений в данной сфере.

Ключевые слова: Конституция РФ; финансовое право; государственный банк; бюджетная политика; бюджетные расходы; образование; экономика; здравоохранение

THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A SOURCE OF FINANCIAL LAW

Samorodov D.A.,

Candidate of legal sciences, associate professor,

e-mail: samorodov.dmitrij@yandex.ru,

Moscow Witte University, Moscow, Russia

This paper is devoted to the analysis of the financial and budgetary norms of the Constitution of the Russian Federation, the specifics of their practical implementation at the present stage, as well as possible ways to improve the norms of the budget legislation of the Russian Federation in order to implement constitutional provisions more effectively in this area.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation, financial law, state bank, fiscal policies, budget expenditures, education, economy, healthcare

DOI 10.21777/2587-9472-2021-1-28-32

Конституция Российской Федерации, наряду с Бюджетным кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ и ежегодно принимаемым Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, составляет костяк, ядро правового регулирования финансовой деятельности государства. В Конституции РФ содержатся нормы, составляющие основу практически всех подотраслей и институтов финансового права. Так, в основе налогового права как подотрасли финансового права лежит ст. 57 главы 2 Конституции РФ, согласно которой каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы, а законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют¹. Аналогичное положение закреплено и в ст. 3 Налогового кодекса РФ в качестве одного из основных начал (принципов) отечественного законодательства о налогах и сборах: «Каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы. Законодательство о налогах и сборах основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения. При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога»². Основу правового регулирования денежной системы Российской Федерации

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 20.01.2022).

² Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (дата обращения: 20.01.2022).

составляет ч. 1 ст. 75 Конституции РФ («Денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются»), государственной кредитной и заемной политики – ч. 4 ст. 75 («Государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе.») В Конституции РФ закреплён один из основных принципов финансовой деятельности государства – принцип федерализма, согласно которому финансовая деятельность государства направлена на сочетание общефедеральных интересов с интересами субъектов Федерации (п. «ж» и «з» ст. 71, п. «и» ст. 72). Ряд положений Конституции РФ посвящён полномочиям законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, а также Президента РФ в сфере финансовой и бюджетной деятельности. Так, ч. 1 ст. 105 Конституции РФ закрепляет бюджетные полномочия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, п. «а», «б» и «в» ст. 106 – обязанность Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации рассматривать принятые ГД ФС РФ федеральные законы по вопросам финансовой и бюджетной деятельности РФ, п. «д» ст. 84 – бюджетные полномочия Президента РФ, ч. 3 ст. 104 и п. «а» и «б» ст. 114 – Правительства РФ. Обращает на себя внимание, что в ст. 114 Конституции РФ, посвящённой полномочиям Правительства РФ как органа, осуществляющего в России исполнительную власть, бюджетные полномочия (разработка и представление Государственной Думе ФС РФ федерального бюджета, обеспечение его исполнения, представление Государственной Думе ФС РФ отчёта об исполнении федерального бюджета; обеспечение проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики) поставлены законодателем на первое и второе места, что подчеркивает важность данных полномочий как в системе прерогатив Правительства РФ, так и в сфере прерогатив федеральных органов исполнительной власти в целом. Ч. 5 ст. 101 Конституции РФ содержит норму о Счетной палате РФ как специализированном государственном органе, осуществляющим контроль за исполнением федерального бюджета, а ч. 3 ст. 132 Конституции РФ – положение о бюджетных и налоговых полномочиях органов местного самоуправления. Таким образом, по мнению автора, в Конституции РФ содержится не менее 10 статей, нормы которых в той или иной степени регулируют финансовые правоотношения.

При этом конституционные нормы, регулирующие финансовую деятельность государства, характеризуются наличием ряда коллизий и пробелов, что затрудняет их практическую реализацию. Так, в п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, в частности, указывается, что в ведении Российской Федерации находятся федеральные экономические службы, включая федеральные банки. При этом дефиниции, то есть определения понятия «федеральный банк», ни Конституция РФ, ни Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» не содержат. В данном Законе (ст. 1) даются следующие дефиниции: «кредитная организация», «банк», «банк с универсальной лицензией», «банк с базовой лицензией», «небанковская кредитная организация», «иностранный банк»³. Понятие «федеральный банк» встречается только в доктринах. Так, по мнению автора статьи, размещенной на www.petroffbank.ru, федеральные банки России – это банки, входящие в систему Центрального Банка России. В совокупности они образуют централизованную систему с типом вертикальной структуры правления. Федеральные банки образуются на базе государственной собственности. К их обязательствам относятся: 1) выполнение поручений Центрального банка России; 2) сохранение баланса между коммерческими банками и общенациональными; 3) защита кредитных прав потребителей; 4) предоставление услуг финансового депозитария для Правительства РФ; 5) разрешение вопросов с ликвидностью; 6) поддержка стабильности цен, надзор за разумностью процентных ставок и прочее. К федеральным банкам автор упомянутого материала относит также полевые организации Центрального банка РФ, обслуживающие воинские части и подразделения Министерства обороны РФ⁴. На наш взгляд, целесообразно ликвидировать данный законодательный пробел, дополнив ст. 1 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» следующим определением: «Федеральный банк – это банк, в

³ Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 № 395-1 (последняя редакция). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5842/ (дата обращения: 20.01.2022).

⁴ Федеральные банки России. – URL: http://www.petroffbank.ru/category/federalnye_banki_rossii.html (дата обращения: 20.01.2022).

уставном капитале которого более 50% является собственностью Российской Федерации». В частности, к федеральным банкам следует отнести ПАО «Сбербанк», владельцем 50%+1 акции которого является Фонд национального благосостояния России, контролируемый Правительством РФ (остальные акции находятся в публичном обращении), а также ПАО «Банк ВТБ», 60,9% обыкновенных акций которого принадлежит Российской Федерации. С учетом привилегированных акций доля государства в уставном капитале Группы ВТБ, головной структурой которой является «Банк ВТБ», составляет 92%⁵. Мы предлагаем также закрепить ст. 1 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» определение понятия «банк с долевым федеральным участием», код которым следует понимать банк, в уставном капитале которого доля собственности Российской Федерации составляет менее 50%.

Слабым местом финансово-правовых и социально-правовых норм действующей Конституции РФ, является, по мнению автора, отсутствие четко закрепленных в отраслевом законодательстве и самой Конституции РФ механизмов их обеспечения. Так, 1 июля 2020 г. на Общенародном голосовании глава 3 Конституции РФ «Федеративное устройство» была дополнена ст. 75.1, в соответствии с которой, в частности, в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан. При этом, согласно Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг.» предполагается в 2022 году сократить финансирование здравоохранения на 117 млрд руб. (с 1 362 трлн в 2021 г. до 1 245 трлн в 2022 г.). Таким образом, финансирование здравоохранения из федерального бюджета будет сокращено до менее чем 1% от прогнозируемого объема валового внутреннего продукта (ВВП) страны. Здесь уместно напомнить, что за период с 1991 г. по 2018 г. число больниц в РСФСР/РФ сократилось с 12,8 тыс. до 5,26 тыс., в частности, с 2000 г. по 2018 г. было закрыто 5,4 тыс. больниц, что составляет 302 больницы в год или 0,8 больницы в день. Число больничных коек сократилось с 1,8 млн в 1980 г. до 1,17 млн в 2018 г.⁶ Расходы по разделу «Социальная политика» будут в 2022 г. сокращены на 371 млрд руб. (с 6,2 трлн до 5,8 трлн), «Экономика» – на 152 млрд руб. (на 4% по сравнению с 2021 г.), расходы по государственной программе «Развитие пенсионной системы» – также на 152 млрд руб. В целом финансирование за счет средств федерального бюджета таких разделов единой классификации расходов бюджета, как «Экономика», «Здравоохранение» и «Социальная политика» будет в 2022 г. сокращено по сравнению с 2021 г. на 640 млрд руб. Согласно той же Пояснительной записке, в 2022–2024 гг. не предполагается использование средств Фонда национального благосостояния РФ на покрытие дефицита федерального бюджета. Сам Фонд национального благосостояния РФ в 2022 г. предполагается довести с 13 888,9 млрд руб. до 16 477,9 млрд руб., а к концу планового периода 2023–2024 гг., за счет дополнительных нефтегазовых доходов – до 23 267,4 млрд руб. Объем государственного долга Российской Федерации планируется наращивать на протяжении как очередного финансового года, так и планового периода, т.е. на протяжении всех трех планируемых лет (к концу 2024 г. он составит 31 939,7 млрд руб., или 21,1% от объема ВВП 2024 года). Следует отметить, что общий объем расходной части федерального бюджета в 2022 году должен составить 25 021,9 млрд руб., в 2023 г. – 25 540,2 млрд руб., в 2024 г. – 25 831,8 млрд руб. Проектом Федерального закона о бюджете на 2022–2024 гг. предусматривается беспрецедентно высокий объем расходов по разделу «Национальная оборона» – 3,5 трлн руб. (почти 15% общих расходов федерального бюджета, или 2,6% прогнозируемого ВВП страны)⁷.

Итак, на фоне планируемого, согласно внесенному 30 сентября 2021 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекту Федерального закона о федеральном бюджете на 2022–2024 гг., роста расходов из главного денежного фонда страны Правительством РФ и Министерством финансов РФ запланировано снижение бюджетных расходов по всем трем основным социальным разделам ст. 21 Бюджетного кодекса РФ – «Экономика», «Социальная политика» и «Здравоохранение» (как уже отме-

⁵ Банк ВТБ. Материалы из Википедии – свободной энциклопедии. – URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Банк_ВТБ (дата обращения: 20.01.2022).

⁶ Песков предупредил о готовности власти принимать «жесткие меры», если медицинская инфраструктура перестанет справляться. – URL: https://zen.yandex.ru/media/burckina_faso/peskov-predupredil-o-gotovnosti-vlasti-primenit-jestkie-mery-esli-medinskaia-infrastruktura-perestanut-spravliatsia-61681b9f08e8417bd0f82ef5 (дата обращения: 20.01.2022).

⁷ Оборонные расходы отбили прежнее место в бюджете. В 2022 году государство потратит на армию и военно-промышленный комплекс более 3,5 трлн // Газета РБК №147 (3436) от 03.10.2021 г. – URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2021/10/04/61571a279a79478e0bc0b011> (дата обращения: 20.01.2022).

чалось выше, в 2022 г. – на 640 млрд руб.). При этом с августа 2020 г. по август 2021 г. убыль населения России составила 940 тыс. человек. С такими темпами убыль населения нашей страны с сентября 2021 г. по сентябрь 2021 г. может составить свыше 1 млн человек, что будет являться историческим рекордом со времен Великой Отечественной войны⁸. Очевидно, что в подобной ситуации необходимо существенное повышение бюджетных расходов на здравоохранение. По данным на 2021 г. из наиболее значимых государств мира наибольшее количество средств на медицину выделяют:

- 1) США (как в денежном выражении – 9380 долларов на каждого американца, так и в процентном – 17,1% от объема ВВП);
- 2) Норвегия (5670 долларов в год на каждого или 10,4% от ВВП);
- 3) Германия (5642 доллара или 11,2% от ВВП).

Консолидированные, то есть осуществляемые из всех предусмотренных бюджетным законодательством источников, затраты на медицину в России в 2021 г. были запланированы в объеме 4,4 трлн рублей или 3,8% от ВВП (из федерального бюджета – 1,12 трлн, региональных бюджетов – 0,75 трлн, платежи ОМС – 2,54 трлн рублей). Население Российской Федерации составляет 146 млн человек, соответственно расходы на здравоохранение на одного россиянина в 2021 г. составят 30 328 рублей или 490 долларов США. Расходы на лечение еще меньше, до пандемии на лечение одного жителя России выделялось 11600 рублей в год. С показателем расходов на медицину 3,8% от ВВП Российская Федерация занимает 152-е место в мире. Нашими соседями по данному показателю являются:

- 150) Восточный Тимор – 3,90% от ВВП;
- 151) Малайзия – 3,90% от ВВП;
- 153) Оман – 3,80% от ВВП;
- 154) Шри-Ланка – 3,80% от ВВП;
- 155) Мали – 3,80% от ВВП;
- 156) Нигерия – 3,80% от ВВП;
- 157) Таиланд – 3,70% от ВВП;
- 158) Бенин – 3,70% от ВВП.

Кстати, постоянно порицаемая отечественным государственным телевидением за провальную социальную политику Украина с показателем расходов на медицину 6,7% от ВВП занимает 82-е место в мире, а Беларусь с 5,9% от ВВП – на 105-м месте. Социалистическая Куба занимает 9-е место в мире по расходам на медицину – 11,9% от ВВП⁹. При этом золотовалютные резервы России на 13 августа 2021 года составляли 593 млрд долларов США.

Представляет интерес также анализ расходов развитых государств мира на образование. В среднем страны-участницы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) тратят на цели, связанные с образованием, 4,9% от ВВП. На первом месте, согласно данным статистики той же ОЭСР за 2017-й финансовый год, находится Норвегия с показателем 6,6%. Как видим, несмотря на сырьевой характер норвежской экономики, в стране думают о развитии и инвестируют не только в нефтедобычу, но и в человеческий капитал. Второе место делят Новая Зеландия, Великобритания и Чили, где на образование уходит 6,3% валового внутреннего продукта. Кроме вышеперечисленных, более 6% от объема своего ВВП на образование тратят также Израиль и США. Россия в списке ОЭСР на 2017 год занимала четвертое место с конца с показателем 3,4% со значительным отставанием, например, от Турции (5%) и Мексики (4,4%). При этом Россия занимает 4 место в мире по военным расходам бюджета¹⁰.

Итак, подведем итог вышесказанному. Автор считает, что существующая финансово-бюджетная политика Российской Федерации не позволяет в полной мере реализовать конституционные нормы, регулирующие финансовые правоотношения, а социальные конституционные нормы превращаются, по существу, в фиктивные, не имеющие реальных механизмов обеспечения. Мы солидарны с позицией

⁸ Новости мигрантозамещения российского народа. – URL: https://zen.yandex.ru/media/burckina_faso/novosti-migrantozamesceniia-rossiiskogo-naroda-61693035994c7873e8c9b7ea

⁹ Стрыгин, И.В. Какое место занимает Россия в мире по уровню расходов на здравоохранение? – URL: <https://zen.yandex.ru/media/dprava/kakoe-mesto-zanimaet-rossiia-v-mire-po-urovniu-rashodov-na-zdravoohranenie-612a7f037824b353ff75850c>

¹⁰ Какие страны тратят на образование, как Россия? Показываю наш уровень в мире. – URL: <https://zen.yandex.ru/media/crisis/kakie-strany-tratjat-na-obrazovanie-kak-rossiia-pokazyvaiu-nash-uroven-v-mire-60a1c2bf8bca40dc3b812c3> (дата обращения: 20.01.2022).

экс-советника Президента Российской Федерации С.Ю. Глазьева, отметившего в своем выступлении еще на Петербургском экономическом форуме 25 мая 2018 г., что для устойчивого экономического и социального развития на здравоохранение нужно тратить сегодня не менее 5,5% от валового внутреннего продукта, на образование – не меньше 8%, на науку – не менее 3%. При этом, по мнению С.Ю. Глазьева, расходы на образование должны компенсироваться населением не более чем на 20%, а 80% должно государство брать на себя, на здравоохранение – не более чем на 50%¹¹. В своих предыдущих работах мы отмечали, что для повышения эффективности финансово-бюджетной политики и решения задач по обеспечению устойчивого развития отечественной социально-экономической сферы, целесообразно внести ряд поправок в действующий Бюджетный кодекс Российской Федерации, закрепив, в частности, в ст. 21 обязанность государства осуществлять бюджетное финансирование по разделу «Образование» в объеме не ниже 8% от общего объема расходной части бюджетов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по разделу «Здравоохранение» – в объеме не ниже 5%, прикладных и фундаментальных научных исследований – в объеме не ниже 1,5% [3, С. 193–202]. Только подобные меры, как нам представляется, могут остановить разрушение систем отечественного здравоохранения и образования, обеспечат практическую реализацию социальных поправок в Конституцию Российской Федерации и выход отечественной экономики на траекторию устойчивого развития.

Список литературы

1. Финансовое право: учебник / ответственные редакторы: Грачева Е.Ю., Болтинова О.В. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2020. – 624 с.
2. Финансовое право: учебник / ответственные редакторы: Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. – 6-е изд. – Москва: НОРМА, 2019. – 800 с.
3. *Самородов, Д.А.* Особенности бюджетной политики российской Федерации на современном этапе развития // Устойчивое развитие: общество, экология, экономика: материалы XV международной научной конференции; в 4-х частях / под редакцией А.В. Семенова, Н.Г. Малышева. – Москва: ЧОУВО «МУ им. С.Ю. Витте», 2019. – Ч. 4.

References

1. *Finansovoe pravo: uchebnik / otvetstvennyye redaktory: Gracheva E. Yu., Boltinova O. V.* – 2-e izd., pererab. i dop. – Moskva: Prospekt, 2020. – 624 s.
2. *Finansovoe pravo: uchebnik / otvetstvennyye redaktory: N. I. Himicheva, E. V. Pokachalova.* – 6-e izd. – Moskva: NORMA, 2019. – 800 s.
3. *Samorodov, D. A.* Osobennosti byudzhethnoj politiki rossijskoj Federacii na sovremennom etape razvitiya // Ustoichivoe razvitie: obshchestvo, ekologiya, ekonomika: materialy XV mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii; v 4-h chastyah / pod redakciej A. V. Semenova, N. G. Malysheva. – Moskva: CHOUVO «MU im. S. Yu. Vitte», 2019. – Ch. 4.

¹¹ *Нужны налоги на богатых: это триллионы рублей / Сергей Глазьев: ЦБ и госбанки должны кредитовать экономику.* – URL: <https://www.gazeta.ru/business/2018/05/24/11762173.shtml?updated> (дата обращения: 20.01.2022).