

УДК 340

***К ВОПРОСУ О НЕОБХОДИМОСТИ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ЗАКОНА «О ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»***

Печенцова Е.С.¹

студент Института истории и права

Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского

Калуга, Россия

Еремичева А.С.

студент Института истории и права

Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского

Калуга, Россия

Аннотация. В статье анализируются проблемы правового регулирования финансовой деятельности в Российской Федерации, связанные с отсутствием единого системообразующего нормативного правового акта. Рассматриваются доктринальные подходы к определению финансовой деятельности, её органов и принципов. Обосновывается необходимость принятия Федерального закона «О финансовой деятельности в Российской Федерации», предлагается его примерная структура и содержание, включая закрепление принципов финансовой деятельности, системы осуществляющих её органов и основ их правового статуса. Отдельное внимание уделяется проблеме ответственности за неэффективное использование публичных финансовых ресурсов.

Ключевые слова: финансовая деятельность, правовое регулирование, финансовая система, органы финансовой деятельности, принципы финансовой

¹ Научный руководитель – Магомедова Е.А. к.ю.н, доцент кафедры юриспруденция
Калужский государственный университет имени К.Э. Циолковского
Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

деятельности, финансовое право, ответственность за неэффективное использование.

***ON THE NEED FOR A FEDERAL LAW ON FINANCIAL ACTIVITIES IN THE
RUSSIAN FEDERATION***

Pechentsova E.S.

Student, Institute of History and Law

K.E. Tsiolkovsky Kaluga State University

Kaluga, Russia

Eremicheva A.S.

Student, Institute of History and Law

K.E. Tsiolkovsky Kaluga State University

Kaluga, Russia

Abstract. The article analyzes the problems of legal regulation of financial activity in the Russian Federation, which are related to the lack of a single system-forming regulatory legal act. The article examines the doctrinal approaches to the definition of financial activity, its bodies, and principles. The article substantiates the need for the adoption of the Federal Law "On Financial Activity in the Russian Federation" and proposes its approximate structure and content, including the establishment of the principles of financial activity, the system of its implementing bodies, and the foundations of their legal status. Special attention is paid to the issue of responsibility for the inefficient use of public financial resources.

Keywords: financial activities, legal regulation, financial system, financial activities bodies, principles of financial activities, financial law, responsibility for inefficient use.

В современной России отсутствует единый закон, закрепляющий основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Как отмечает И.М. Ильин, постсоветские финансово-правовые законодательные и подзаконные акты в России нарабатывались и принимались в большой спешке, так как основные задачи требовали охвата многих сфер для первоочередного правового регулирования в рыночном направлении развития экономики [8]. Это привело к терминологической несогласованности, разрозненности правовых норм и отсутствию единой концептуальной основы. Е.Л. Васянина также указывает, что отсутствие фундаментальных правовых условий регулирования не позволяет сформировать единообразный подход к регулированию в условиях современной экономики [7, с. 191]. Таким образом, проблема отсутствия базового закона приобретает особую остроту, поскольку разрозненность правовых норм и отсутствие единой концептуальной основы ведут к снижению эффективности управления публичными финансами.

Понятие финансовой деятельности является ключевым для понимания предмета финансового права. В учебной литературе под редакцией М.В. Карасевой и А.Г. Пауля говорится, что «публичная финансовая деятельность» включает в себя финансовую деятельность государства, муниципальных образований, государственных и муниципальных учреждений, унитарных предприятий, а также госкорпораций и публично-правовых компаний [6, с. 16-17]. Именно эта деятельность обеспечивает собирание, распределение и использование публичных денежных фондов. Однако её правовая регламентация рассредоточена по множеству законодательных актов, что порождает коллизии и пробелы. Отсутствие единого закона не позволяет чётко определить границы финансовой деятельности и разграничить сферы ответственности её участников.

Одной из основных проблем является отсутствие легального определения финансовой деятельности и её принципов. В Конституции Российской Федерации используются термины «финансовое регулирование», Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

«денежно-кредитная политика», «федеральный бюджет», «налоги и сборы», но отсутствует единое понятие «финансовая деятельность». По мнению Е.Л. Васяниной, в актах финансового законодательства отсутствует конкретизация условий осуществления отдельных типов финансовых правоотношений [4, с. 44]. И.М. Ильин подчёркивает, что в Конституции РФ при использовании отдельных слов и словосочетаний в области финансов происходит раскорректировка и рассистематизация смысла [8]. Базовый закон о финансовой деятельности позволил бы унифицировать терминологию и создать понятийный аппарат, обязательный для всех отраслевых финансовых законов, что, в свою очередь, способствовало бы формированию единообразного подхода к регулированию.

Другой проблемой является отсутствие чёткой системы органов, осуществляющих финансовую деятельность. Их перечень разрознён по Бюджетному кодексу РФ, Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» [1] и Федеральному закону «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [3]. Правовой статус Банка России остаётся предметом дискуссий. Как пишут Ю.С. Бугров и С.А. Ручкина, согласно Конституции РФ, Центральный Банк не является государственным органом, и его статус до сих пор остается неопределённым [5, с. 142]. Аналогичная ситуация складывается со Счётной палатой Российской Федерации. Её полномочия, определённые Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» [2], дублируются с полномочиями иных контрольных органов. Отсутствие согласованности между двумя основными нормативными правовыми актами, регулирующими внешний финансовый контроль, ограничивает создание единой системы финансового контроля [5, с. 143]. Принятие закона позволило бы установить единую иерархию и чётко разграничить полномочия всех участников финансовой деятельности.

Третьей проблемой является отсутствие единых принципов финансовой деятельности. Принципы бюджетной системы (ст. 28–38 БК РФ) и принципы Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

налогообложения (ст. 3 НК РФ) закреплены фрагментарно. Как отмечает Е.Л. Васянина, за основу формирования современной модели правового регулирования финансовых отношений следует принять складывающийся в праве подход, нацеленный на сокращение административных процедур [7, с. 190]. Этот подход должен быть основан на единых принципах законности, гласности, федерализма, эффективности и результативности. Отсутствие их легального закрепления в едином акте снижает эффективность правового регулирования в сфере финансовой деятельности государства, муниципальных и иных публично-правовых образований. Законодательное закрепление принципов позволит обеспечить единообразие в правоприменительной практике и повысить доверие к финансовой системе.

Особого внимания заслуживает проблема ответственности за эффективность финансовой деятельности. Уголовный кодекс РФ и Кодекс об административных правонарушениях РФ предусматривают ответственность только за нецелевое использование бюджетных средств, но не за неэффективное. Как указывают Ю.С. Бугров и С.А. Ручкина, получатель бюджетных средств обеспечивает результативность и целевой характер использования. Однако он не может нести ответственность за неэффективное использование бюджетных средств, так как это не подпадает под действие действующего российского законодательства [5, с. 143-144]. Принятие закона о финансовой деятельности позволило бы ввести механизмы ответственности за нарушение принципа эффективности и создать систему контроля за результативностью использования финансовых ресурсов.

Федеральный закон «О финансовой деятельности в Российской Федерации» должен иметь определённую внутреннюю структуру. Первая глава «Общие положения» закрепляет легальное определение финансовой деятельности как деятельности публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, федеральных территорий) и уполномоченных ими органов по образованию, распределению и

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

использованию публичных денежных фондов. В этой главе определяются предмет регулирования закона и основные термины: «финансовые ресурсы», «публичные доходы», «публичные расходы», «публичные денежные фонды». Устанавливается сфера действия закона — все уровни бюджетной системы и все виды публичных денежных фондов. Вторая глава посвящена принципам финансовой деятельности. Закрепляются принцип законности (строгое соблюдение финансового законодательства), принцип единства финансовой политики и финансовой системы, принцип гласности (открытость деятельности, за исключением сведений, составляющих государственную тайну), принцип федерализма и единства кассы, принцип самостоятельности бюджетов, принцип эффективности и результативности использования финансовых ресурсов, принцип ответственности за нарушения финансового законодательства. Третья глава «Система органов, осуществляющих финансовую деятельность, и их правовой статус» закрепляет иерархию органов. Выделяются органы общей компетенции (Президент РФ, определяющий основные направления финансовой политики; Федеральное Собрание РФ, осуществляющее законодательное регулирование и парламентский контроль; Правительство РФ, обеспечивающее проведение единой финансовой политики); органы специальной компетенции (Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба); органы денежно-кредитного регулирования (Центральный банк РФ как публичный орган с особым статусом); органы финансового контроля (Счётная палата РФ, контрольно-счётные органы субъектов РФ и муниципальных образований, а также Федеральное казначейство и иные органы внутреннего государственного финансового контроля). Четвёртая глава «Формы и методы финансовой деятельности» устанавливает правовые формы деятельности (правотворческая — издание нормативных правовых актов; правоприменительная — реализация финансовых норм; учредительная — формирование публичных денежных

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

фондов; договорная — заключение соглашений в финансовой сфере) и методы (метод властных предписаний и метод рекомендаций). Пятая глава «Ответственность за нарушения в сфере финансовой деятельности» устанавливает общие основания и виды ответственности за нарушения бюджетного, налогового и иного финансового законодательства. Вводится ответственность должностных лиц за неэффективное использование бюджетных ассигнований, которая в настоящее время законодательно не закреплена. Также в этой главе могут быть предусмотрены меры ответственности за недостижение запланированных показателей результативности.

Таким образом, проведённый анализ показывает, что действующая система правового регулирования финансовой деятельности страдает от терминологической разрозненности, отсутствия чёткой иерархии органов и фрагментарного закрепления принципов. Каждая из этих вышеобозначенных проблем в отдельности создаёт трудности для правоприменения, а в совокупности они ведут к снижению эффективности управления публичными финансами и порождают коллизии, которые невозможно устранить путём точечных поправок в отраслевые законы. Предлагаемый Федеральный закон «О финансовой деятельности в Российской Федерации» призван восполнить этот системный пробел, объединив разрозненные нормы, закрепив единый понятийный аппарат и установив правовые основы ответственности, включая механизмы контроля за результативностью использования бюджетных средств. Как справедливо заключает И.М. Ильин, предлагаемая система правового регулирования финансовой сферы будет более устойчивой и сбалансированной [8], а развитие теории и законодательства, по мнению Е.Л. Васяниной, должно быть нацелено на поиск эффективных правовых средств [4, с. 50]. Принятие такого закона не является самоцелью, а представляет собой необходимый этап эволюции финансового права России, позволяющий перейти от

фрагментарного регулирования к целостной, внутренне согласованной правовой модели регламентации финансовой деятельности.

Библиографический список:

1. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (действующая редакция)
2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (действующая редакция)
3. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (действующая редакция)
4. Васянина Е.Л. Актуальные проблемы правового регулирования финансовых отношений // Пролог: журнал о праве. – 2022. – № 3. – С. 44-51.
5. Бугров Ю.С., Ручкина С.А. Анализ проблем нормативно-правового регулирования финансовой системы России // Вестник науки. – 2023. – № 12 (69). – Т. 5. – Ч. 1. – С. 141-146.
6. Финансовое право Российской Федерации: учебник. Т. 1. Общая и Особенная часть / под ред. М.В. Карасевой, А.Г. Пауля. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2026. – 301 с.
7. Васянина Е.Л. Финансово-правовые и административно-правовые аспекты регулирования экономики // Правовая политика и правовая жизнь. - 2021. – 184-195 с.
8. Ильин И.М. К вопросу о правовом регулировании финансовой деятельности в России // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. - 2013. – 11 с.