

УДК 342.415

doi: 10.35750/2071-8284-2021-1-68-77

Людмила Константиновна Самойлова

кандидат экономических наук, доцент

ORCID: 0000-0001-8224-3388, samoylovalk@mail.ru

Санкт-Петербургский институт (филиал)

Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Российская Федерация, 199178, Санкт-Петербург, Васильевский остров, 10 линия, д. 19, лит. А

Алина Александровна Ольха

ORCID: 0000-0002-5708-1062, alex.michaelson@yandex.ru

Юридическая ассоциация «Президент»

Российская Федерация, 197022, Санкт-Петербург, ул. Профессора Попова, д. 43, лит. А, пом. 14Н Р.М. 3

Влияние поправок в Конституцию Российской Федерации на отдельные институты финансового права

Аннотация: В статье рассматривается содержание конституционных поправок, упорядочивающих направления социальной политики государства, одобренных в результате общероссийского голосования в 2020 году, с позиции финансовых возможностей публично-правовых образований для реализации скорректированного механизма социальных гарантий. Авторами произведён анализ характера изменений отдельных институтов финансового права, на основе которого установлены последствия как для области управления централизованными денежными фондами, так и других сфер жизнедеятельности государства. В ходе исследования обоснована неизменность публичных финансов в результате приравнивания минимального размера оплаты труда к величине прожиточного минимума и декларирования гарантий, затрагивающих обязательное социальное страхование, в основном законе страны. Отмечено видоизменение порядка формирования, распределения и использования централизованных денежных фондов вследствие вступления в силу поправок, регламентирующих иные мероприятия социального характера, требующих привлечения дополнительных доходных источников для их последующей реализации. Ввиду ухудшения экономической ситуации в стране и одновременного увеличения расходных обязательств публично-правовых образований в области социальных гарантий разработаны предложения, позволяющие снизить риск нерационального расходования бюджетных средств за счёт перераспределения финансовой нагрузки между уровнями бюджетной системы.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, поправки, социальная политика, минимальный размер оплаты труда, социальные гарантии, фонд национального благосостояния

Для цитирования: Самойлова Л. К., Ольха А. А. Влияние поправок в Конституцию Российской Федерации на отдельные институты финансового права // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 1 (89). – С. 68–77; doi: 10.35750/2071-8284-2021-1-68-77.

Liudmila K. Samoylova

Cand. Sci. (Econ.), Docent

ORCID: 0000-0001-8224-3388, samoylovalk@mail.ru

Saint Petersburg Institute (branch) of the Russian State University of Justice

(Russian Law Academy of the Ministry of Justice of Russia)

19-A, Vasilievsky Island, 10 linia, Saint-Petersburg, 199178, Russian Federation

Alina A. Ol'kha

ORCID: 0000-0002-5708-1062, alex.michaelson@yandex.ru

Legal Association President

14N R.M.3, lit. A, 43, Professora Popova str., Saint-Petersburg, 197022, Russian Federation

The influence of amendments to the Constitution of the Russian Federation on certain institutions of financial law

Abstract: In the article it is considered the content of the Constitutional amendments organizing the directions of the state's social policy, approved as a result of the all-Russian vote in 2020, from the perspective of the financial opportunities of public law entities for the implementation of the adjusted mechanism of social guarantees. The authors analyzed the nature of changes in the certain institutions of financial law, on the basis of which the consequences were established both for the management of centralized monetary funds and other spheres of the state's life. During the research the invariability of public finances as a result of equating the minimum wage to the subsistence minimum and declaring guarantees affecting compulsory social insurance, in the country's fundamental law, was justified. It is noted the modification of the procedure for the formation, distribution and use of the centralized monetary funds due to amendments regulating other social measures requiring the attraction of additional income sources for their implementation. Due to the deteriorating economic situation in the country and at the same time, the increase in expenditure obligations of public law entities in the field of social guarantees proposals have been developed to reduce the risk of irrational waste of budget funds by redistributing the financial burden between the levels of the budget system.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, amendments, social politics, the minimum wage, social guarantees, National Welfare Fund

For citation: Samoylova L.K., Ol'kha A. A. The influence of amendments to the Constitution of the Russian Federation on certain institutions of financial law // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2021. – № 1 (89). – P. 68–77; doi: 10.35750/2071-8284-2021-1-68-77.

Введение

Конституционно-правовой механизм регулирования общественных отношений на современном этапе развития государства и права является центральным звеном, обеспечивающим взаимосвязь многообразия отраслей (институтов) за счёт декларирования базовых принципов, поэтому модификация ключевых установок способна сказаться на их последующем развитии. Так, в 2020 году в Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации (Послание к ФС РФ) сделан акцент на разработке и одобрении органами государственной власти перечня поправок в основной закон страны, нашедшего отражение в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон РФ «О поправке»). Значительная их часть ориентирована на повышение уровня социальной поддержки населения путём увеличения обязательств публично-правовых образований в данной области¹. Учитывая, что их реализация

становится возможной только при наличии достаточного объёма государственных и муниципальных финансов, исследование характера изменений отдельных звеньев финансовой системы и выявление последствий как для сферы управления централизованными денежными фондами, так и для других направлений жизнедеятельности государства является актуальным.

Описание исследования

Законом РФ «О поправке» внесён ряд изменений в отдельные статьи Конституции Российской Федерации (Конституция РФ), сущность которых сводится к детализации ряда направлений социальной политики государства: оплата труда, пенсионное и социальное страхование, медицина (рис. 1).

Причиной новаций как указывает законодатель и правоприменитель, стало несовершенство положений ст. 7 Конституции РФ, предусматривающей обязательства государства в указанной сфере. Однако согласиться с подобным тезисом крайне сложно.

Несомненно, в условиях новоизбранной системы имеет место неопределённость относительно наполнения категории «достойная жизнь», разрешить которую не удалось ни парламентариям, ни Конституционному Суду Российской Федерации [1, с. 15]: в настоящее время

¹ Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Администрация Президента России: официальный сайт. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/62582> (дата обращения: 14.06.2020).

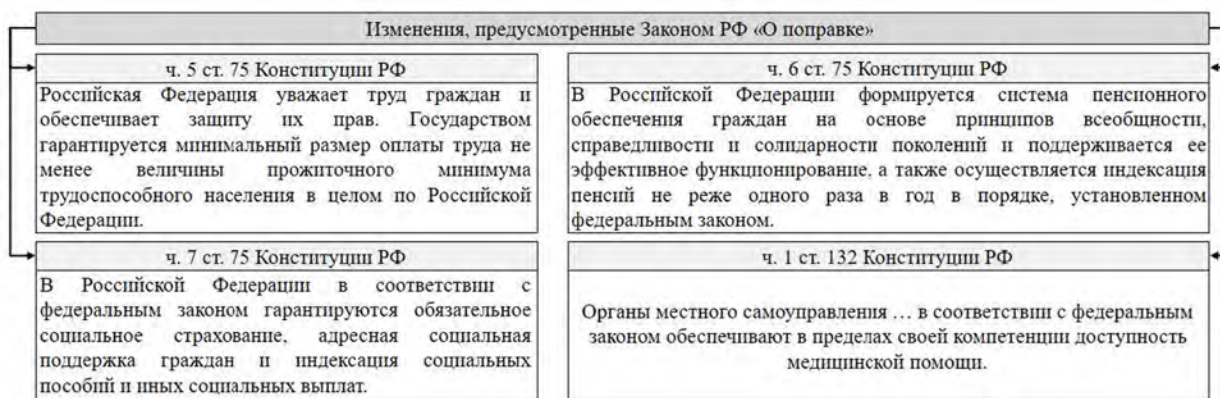


Рис. 1. Конституционные поправки, упорядочивающие социальные вопросы²

термин остаётся нераскрытым, равно как и не определены критерии его оценивания.

Между тем следует заметить, что основным признаком достойного уровня жизни является благосостояние населения, формируемое, как показывает практика, посредством оплаты труда, предоставления пенсионных и социальных выплат, что в Российской Федерации достигается за счёт государственного участия в целях исполнения взятых на себя обязательств и соответствует экзогенному подходу (рис. 2).

Вследствие этого необходимо отметить, что, несмотря на отсутствие нормативно закреплённой правовой категории, перечень социальных гарантий, изложенных в ст. 75 и ст. 132 Закона РФ «О поправке», направленных, по сути, на уточнение обязательств в рассматриваемой сфере, в основной своей массе совпадает со способами обеспечения достойного уровня жизни, указанными в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ, а следовательно, приведённые поправки не по-

зволяют существенно видоизменить нарочито минималистичный характер изложения ориентиров государственной политики.

Особого внимания заслуживают некоторые из нововведений. Прежде всего, одним из конституционных изменений является гарантия МРОТ не менее величины прожиточного минимума. Между тем её закрепление в основном законе страны является нецелесообразным по ряду причин.

Во-первых, на данный момент аналогичное положение, обеспечивающее взаимосвязь и равенство двух величин, содержится в нормативных правовых актах федерального уровня: Трудовом кодексе Российской Федерации, Федеральном законе от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда». Следует заметить, что как при сохранении нормы на федеральном уровне, так и при её перемещении в гл. 3 Конституции РФ порядок её изменения или исключения из соответствующего акта не предусматривает возможность учёта мнения граждан, как это допустимо при корректировке гл. 2 Конституции РФ, в которую формально следовало включить названное положение.

² О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. – 2020. – № 55.

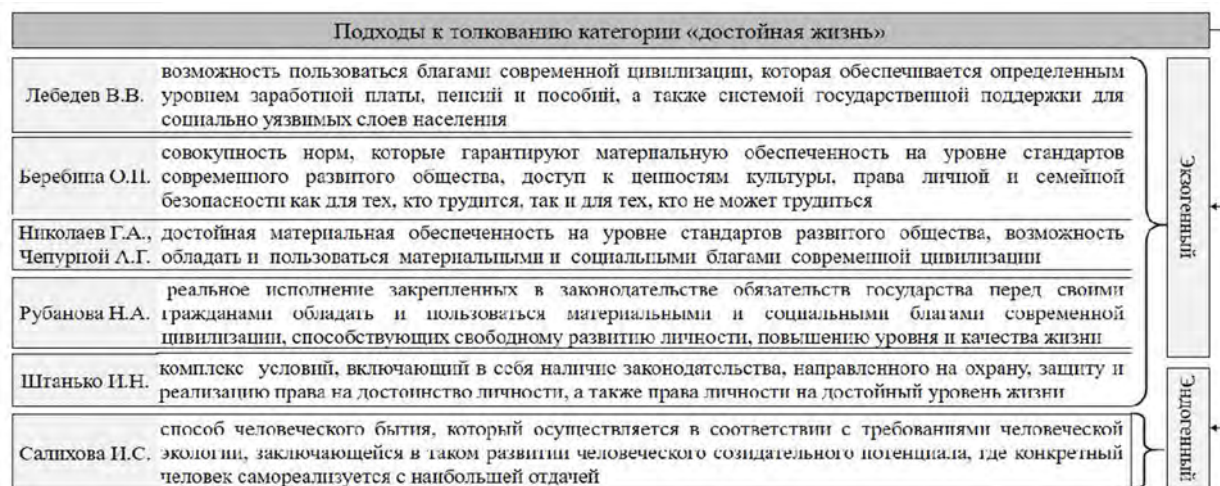


Рис. 2. Систематизация подходов к определению понятия «достойная жизнь» [2, с. 45–46; 3, с. 82]

Во-вторых, несовершенство методики оценки минимального набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, объема обязательных платежей и сборов³ фактически свидетельствует о «закреплении» государством уровня бедности в стране при декларировании этого обязательства в структуре основного закона.

Так, особое внимание следует обратить на соотношение указанных параметров в структуре прожиточного минимума: в потребительской корзине на минимальный продуктовый набор (достаточно ограниченный по содержанию и фактически не соответствующий потребностям населения [4, с. 23]) приходится около 50 % от общего объема необходимых материальных благ, в то время как оставшиеся 50 % направляются на нужды, связанные как с приобретением непродовольственных товаров, так и с оплатой жизненно важных услуг, что в корне отличается от распределения минимальных денежных доходов в ряде иностранных государств⁴ с высоким уровнем жизни (рис. 3), где показатель доли расходов на продовольственные товары используется ими в целях определения благосостояния населения, рост которого наблюдается в случае

уменьшения объема упомянутого вида расходов [5, с. 23–24]. Учитывая, что в экономически развитых государствах этот индикатор варьируется от 10 до 20 % от общего объема производимых трат⁵, сопоставление полученных значений с данными по Российской Федерации позволяет сделать вывод о недостаточно высоком уровне качества жизни населения [6, с. 1162], а обеспечение тождества МРОТ и величины прожиточного минимума являет собой противоречие содержанию ст. 7 Конституции РФ.

Кроме того, при методологической оценке объема потребительской корзины в качестве одного из параметров учитываются финансовые возможности соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации⁶, что в условиях экономической нестабильности приводит к негативным последствиям в связи с занижением полученных в ходе расчетов значений.

³ О прожиточном минимуме в Российской Федерации : Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 43. – Ст. 4904; Об утверждении Правил исчисления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 29 января 2013 г. № 56 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 5. – Ст. 397.

⁴ Gilligan P. The Cost of Living Around the World in 2020, Mapped! [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.movehub.com/blog/living-costs-world-map/> (дата обращения: 26.05.2020).

⁵ Hicks N. The Saint John Living Wage 2018. SaintJohnHDC. p. 10. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.livingwagecanada.ca/files/3315/3136/9516/SJLivingWageFinal2018.pdf> (дата обращения: 30.06.2020); Struktur der Konsumausgaben im Zeitvergleich: Deutschland. Einkommens- und Verbrauchsstichproben. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Konsumausgaben-Lebenshaltungskosten/Tabellen/liste-private-konsumausgaben-d.html#fussnote-1-114742> (дата обращения: 30.06.2020); Bundesamt für Statistik-Landesindex der Konsumentenpreise (LIK): Warenkorb und Gewichte 2018. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/erhebungen/lik/warenkorb.assetdetail.4342074.html> (дата обращения: 30.06.2020).

⁶ Об утверждении методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 28 января 2013 г. № 54 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 5. – Ст. 395.

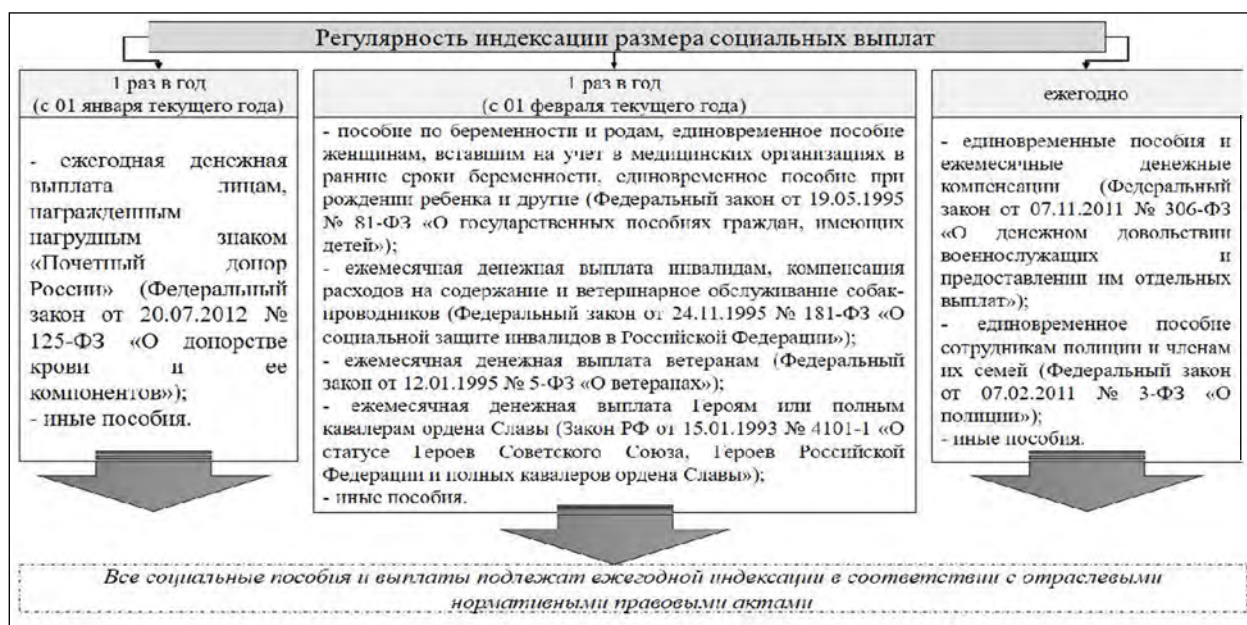


Рис. 3. Группировка социальных выплат по регулярности индексаций

Иными словами, этот тезис свидетельствует о гибкости государственной политики относительно исчисления базовых социальных показателей, поскольку фактически за органами исполнительной власти сохраняется соответствующий инструментарий, позволяющий корректировать величину необходимых денежных средств для жизнедеятельности индивида в сторону как повышения, так и снижения в зависимости от динамики финансово-экономических индикаторов. В частности, устанавливая зависимость МРОТ от величины прожиточного минимума, если в 2019 году законодатель и финансовые регуляторы исходили из возможностей увеличения бюджетных расходов на эти нужды, то в настоящее время примечательно, что наравне с обращением Президента РФ с Посланием к ФС РФ, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации выступило с инициативой снизить величину прожиточного минимума⁷ при параллельном падении покупательной способности официальной денежной единицы, с одной стороны, ухудшая материальное благосостояние граждан, с другой – приводя к сокращению расходных обязательств за счёт снижения объёма социальных издержек.

Таким образом, внесение в текст Конституции РФ соответствующего положения напрямую не указывает на однозначное увеличение или уменьшение объёмов расходных статей бюджетов в целях обеспечения достойного уровня оплаты труда. При этом, поскольку сущность рассматриваемой новации не способствует изменению методологии определения достаточности ресурсов для удовлетворения первичных физиологических потребностей, фактически в Российской Федерации сохранится действующий на настоящий момент подход к проведению политики охраны труда, а значит, включение подобной нормы в основной закон страны носит формальный характер и не обуславливает изменения в сфере публичных финансов.

Совершенно иной эффект способна оказать на публичные финансы конституционная поправка, направленная на раскрытие содержания гарантии пенсионного обеспечения, заключающаяся в восстановлении ранее действующего подхода по ежегодной индексации пенсионных выплат (п. 8 ст. 1 Закона РФ «О поправке») в соответствии с принципами всеобщности, справедливости и солидарности поколений.

⁷ Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за IV квартал 2019 года : Проект приказа Минтруда России [Электронный ресурс] // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: официальный сайт. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=98987> (дата обращения: 13.06.2020).

Как следует из анализа действий, предпринимаемых органами государственной власти в сфере обязательного пенсионного страхования, в последние годы наблюдается тенденция к уменьшению обязательств [7, с. 160], а равно сокращению объёма расходов Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР)⁸.

Между тем соблюдение названных в п. 8 ст. 1 Закона РФ «О поправке» принципов существенно скажется на организации деятельности ПФР. Стоит отметить, что принцип всеобщности характеризуется безотносительностью нормативных суждений по отношению к конкретным лицам и обстоятельствам [8, с. 56], в условиях же пенсионного обеспечения позволяет установить равный доступ граждан к получению поддержки государства. В то же время принцип солидарности поколений в силу специфики современной пенсионной системы узаконит политику финансовых структур относительно изменения соотношения доли страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и межбюджетных трансфертов за счёт уменьшения размера последних в доходной части бюджета упомянутого фонда⁹.

С одной стороны, предложенное нововведение способно положительно отразиться на мерах поддержки работающих пенсионеров, поскольку с учётом принципа всеобщности правило о ежегодной индексации пенсионных выплат потребует корректировки федерального законодательства в целях устранения дискриминационной пенсионной политики государства между неработающими и работающими пенсионерами и, как следствие, привлечения дополнительных финансовых ресурсов на его реализацию в объёме 368,5 млрд руб. с последующим ежегодным увеличением на 10 % от годовой суммы бюджетных затрат¹⁰.

С другой стороны, затраты на индексацию пенсий работающим пенсионерам обуславливают рост дефицита бюджета ПФР, а ввиду сокращения дотаций из федерального бюджета на обязательное пенсионное страхование и несо-

⁸ О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий : Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 385-ФЗ // Российская газета. – 2015. – № 297.

⁹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (утв. Минфином России) [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации: официальный сайт. – URL: https://www.minfin.ru/ru/document/index.php?id_4=124752 (дата обращения: 12.05.2020).

¹⁰ О внесении изменений в Федеральный закон «О страховых пенсиях» : Законопроект № 902475-7 [Электронный ресурс] // Государственная Дума Российской Федерации: официальный сайт. – URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/902475-7#bh_histras (дата обращения: 12.06.2020).

гласия финансовых регуляторов на увеличение нагрузки на федеральный бюджет¹¹ государственный внебюджетный фонд не будет иметь возможности нести дополнительные расходные обязательства, поэтому ПФР придётся изыскивать иные доходные источники в целях достижения сбалансированности его бюджета. В противном случае индексирование будет производиться в меньшем размере, нежели того требуют реальные показатели, или будет носить отложенный характер.

Так или иначе, придание юридической силы рассматриваемой поправке потребует незамедлительного изменения положений федерального законодательства и, как следствие, модификации порядка расходования денежных средств, аккумулируемых в бюджете ПФР (в случае непривлечения достаточных денежных ресурсов для обеспечения её реализации).

Следующая конституционная новация затрагивает сферу обязательного социального страхования, в том числе путём установления гарантий адресной поддержки и обязательной индексации социальных выплат в соответствии с порядком, установленным отраслевым законодательством. Указанное нововведение фактически дублирует реализуемый механизм социальной поддержки отдельных категорий граждан за счёт закрепления и без того действующего порядка определения и исчисления ряда параметров, что не влечёт возникновения иных дополнительных обязательств со стороны государства, а следовательно, существующий порядок и методы обеспечения останутся неизменными.

Так, властные структуры наделены полномочиями по формированию перечня групп населения, нуждающегося в социальной поддержке, определению порядка расчёта коэффициентов, на основании которых производится увеличение пособий и иных выплат. Как следует из обращения Президента РФ с Посланием к ФС РФ, на бюджеты бюджетной системы России была возложена дополнительная финансовая нагрузка за счёт принятия новых решений по выплатам материнского капитала, появления ежемесячных выплат на детей от 3 до 7 лет. При этом указанные инициативы были реализованы в отрыве от предполагаемых конституционных изменений, что выступает подтверждением тезиса о сохранении ранее упомянутых и закреплённых полномочий в сфере обязательного социального страхования.

Также сохраняется порядок исчисления размеров установленных пособий и выплат,

¹¹ ПФР заявил о нехватке средств на индексацию выплат работающим пенсионерам [Электронный ресурс] // РБК: официальный сайт. – URL: <https://www.rbc.ru/society/23/10/2019/5db04c8f9a794748404c6c4e> (дата обращения: 15.06.2020).

базирующийся на учёте финансово-экономических возможностей [9, с. 164–165], что позволит как увеличивать расходы бюджетов, например, за счёт внедрения качественно иных мер поддержки населения, так и уменьшать их, исходя из расчёта коэффициентов индексации в совокупности с объёмами аккумулированных ранее доходов.

Что касается предусматриваемой в норме возможности индексаций пособий и социальных выплат, то следует учесть, что большинство представленных в отраслевом законодательстве денежных компенсаций (рис. 3) сопровождается положением об их ежегодном увеличении, что фактически позволяет избавить действующую нормативно-правовую базу от последующих корректировок.

Таким образом, формулировка, разработанная рабочей группой и включённая в текст Закона РФ «О поправке», относительно обеспечения социальной поддержки гражданам не ведёт к изменению механизма управления централизованными денежными фондами, равно как и позволяет сохранить структуру и объём бюджетных расходов в указанной области.

Наиболее существенным изменением в механизме конституционно-правового регулирования в целом и в сфере публичных финансов в частности является закрепление за органами местного самоуправления обязательства по обеспечению доступности медицинской помощи на их территории.

Порядок распределения полномочий в сфере здравоохранения (рис. 4) до вступления в силу ст. 1 Закона РФ «О поправке» предполагал разрешение вопросов, сопутствующих доступности медицинской помощи, муниципальными образованияами, в то время как обеспечение исполнения ключевых характеристик данного параметра было возложено на органы государственной власти субъекта федерации. Так, организация доступной медицинской помощи относилась к обязанностям властей регионального уровня, поэтому её осуществление производилось за счёт средств федерального и региональных бюджетов, бюджетов фондов обязательного медицинского образования¹². В свою очередь, местное самоуправление было обязано создавать условия для оказания медицинской помощи населению на соответствующей территории

¹² О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Мурманской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов : Закон Мурманской области от 24 декабря 2019 г. № 2329-01-ЗМО // Ведомости Мурманской областной Думы. – 2018. – № 190; О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов : Постановление Правительства Иркутской области от 27 декабря 2019 г. № 1133-пп // Областная. – 2020. – № 14.

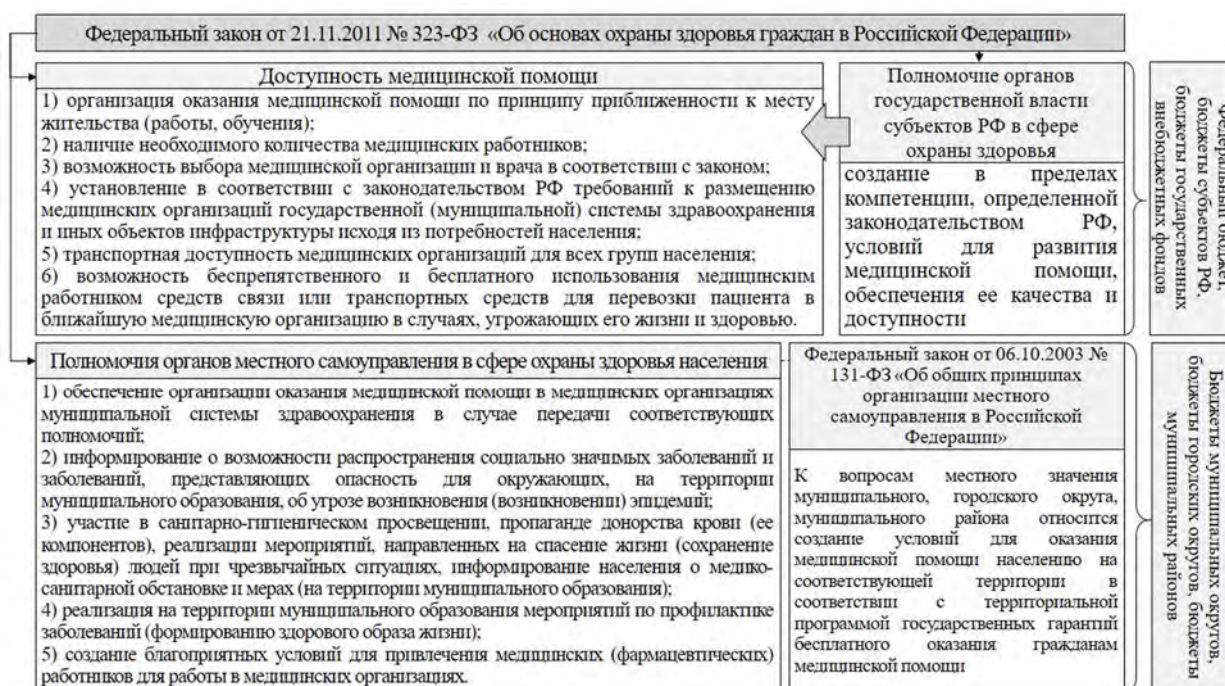


Рис. 4. Разграничение полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья населения¹³

(поддержание подъездных путей и благоустройство территорий, прилегающих к медицинским учреждениям, безвозмездное предоставление последним имущества, льгот по земельному налогу или арендным платежам, жилых помещений муниципального жилищного фонда медицинским работникам¹⁴), финансирование которых производилось исключительно за счёт средств местных бюджетов [10, с. 70].

С вступлением в силу ст. 1 Закона РФ «О поправке» полномочия по обеспечению доступности медицинской помощи переданы органам местного самоуправления. Учитывая, что на настоящий момент наблюдается исполнение местных бюджетов в дефиците¹⁵ по вопросам местного значения, расширение полномочий органов местного самоуправления за счёт обе-

спечения доступности медицинской помощи спровоцирует увеличение расходных обязательств и, как следствие, усиление степени разбалансированности местных бюджетов. В целях предотвращения негативных последствий при исполнении конституционной гарантии требуется обеспечить перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами субъектов федерации и муниципальных образований при параллельном увеличении расходов последних на здравоохранение.

Итак, приведённые новации позволяют выявить и систематизировать направления изменений отдельных институтов финансового права (рис. 5).

Исходя из сведений, представленных на рис. 5, конституционные поправки, затрагивающие обязательное социальное страхование и приравнивание МРОТ к величине прожиточного минимума, однозначно не порождают последствий в сфере публичных финансов, однако допускается их опосредованное влияние на объёмы расходов ввиду модификации отраслевого законодательства. Остальной спектр нововведений напрямую видоизменяет порядок формирования, распределения и использования централизованных денежных фондов.

В свете последних социально-экономических событий следует затронуть вопрос о готовности публичных финансов к рассмотренным нововведениям. Согласно бюджетному правилу, закреплённому в гл. 13.2 Бюджетного кодекса

¹³ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724; Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

¹⁴ Об охране здоровья граждан на территории Мурманской области : Закон Мурманской области от 12 ноября 2012 г. № 1534-02-ЗМО // Ведомости Мурманской областной Думы. – 2013. – № 131; Об отдельных вопросах здравоохранения в Иркутской области : Закон Иркутской области от 5 марта 2010 г. № 4-оз // Областная. – 2020. № – 26.

¹⁵ Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации: официальный сайт. – URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/?id_57=126757-dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_byudzhetov_v_rossiiskoi_federatsii_za_2018_god (дата обращения: 19.05.2020).



Рис. 5. Направления развития публичных финансов, обусловленные вступлением в силу конституционных поправок

Российской Федерации, в федеральный бюджет подлежат зачислению нефтегазовые доходы, в том числе полученные от продажи нефти по цене не менее 42,4 \$ за баррель, в то время как денежные ресурсы, приобретённые сверх «цены отсечения», направляются в Фонд национального благосостояния (ФНБ)¹⁶. Учитывая, что прекращение договора о сокращении добычи нефти стран-экспортёров нефти спровоцировало наращивание нефтяных запасов и, как следствие, падение цен на этот ресурс до 15–20 \$ за баррель, ФНБ недополучит значительную долю прогнозируемых доходов, а федеральный бюджет за 2020 год исполнен в дефиците вопреки плановым показателям, установленным ст. 1 Федерального закона от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов». Кроме того, пандемическая ситуация, охватившая мировое сообщество в целом и Российскую Федерацию в частности, предопределила рост публичных расходов в силу необходимости реализации мер по поддержке отдельных секторов экономики и социальной инфраструктуры и расширение социальных гарантий для нуждающихся. Таким образом, возникшая экономическая нестабильность требует привлечения дополнительных доходных источников, а также изменения порядка использования централизованных денежных фондов.

В этой связи для исполнения предусмотренных Законом РФ «О поправке» положений социального характера целесообразно пересмотреть предназначение ФНБ, средства которого ввиду упразднения Резервного фонда направляются не только на софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан

и обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, но и на покрытие дефицита федерального бюджета. При этом большая часть денежных ресурсов направляется на последнюю из указанных целей, а не на выполнение социально значимых функций. Принимая во внимание тот факт, что доходы, полученные от управления средствами ФНБ, до 2022 года направляются исключительно на финансирование дефицита федерального бюджета¹⁷ с учётом непоступления дополнительных нефтегазовых доходов, расходные обязательства государства в части осуществления социальной политики могут быть сокращены по аналогии с началом 1990-х годов.

Не менее существенным нюансом является недостаточность денежных средств, аккумулированных в ФНБ, на долгосрочную перспективу, вопреки заявлениям представителей финансовых регуляторов (табл. 1).

Однако, несмотря на объём доходов ФНБ, составивший 8 249,59 млрд руб. (по состоянию на 1 марта 2020 г.), темпы его расходования и возникновение дополнительных мероприятий, направленных на поддержание экономики и некоторых категорий граждан в связи с последствиями пандемии коронавируса, требующих финансирования, свидетельствуют о возможности использования ФНБ в течение короткого периода (табл. 2).

Соответственно, для поддержания изначальной цели формирования ФНБ – обеспечения пенсионных гарантий будущим поколениям, – следует исключить из возможных направлений его расходования финансирование дефицита.

¹⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

¹⁷ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год»: Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 301-ФЗ // Российская газета. – 2015. – № 251.

Сравнение бюджетных показателей в кризисные годы

	Курс долл.	Дефицит бюджета		Объем расходов бюджета, в млрд руб.	Доля дефицита бюд- жета к расходам
		в млрд долл.	в млрд руб.		
2009	31,76	73,12	2 322,3	9 660,0	24,04 %
2020	67,31	83,18	5 600,0	20 800,0	26,92 %

Таблица 2

Расчёт «условно необходимого» объёма ФНБ

	Величина про- житочного ми- нимума в РФ в целом, в руб.	Курс долл.	Величина дефицита (профицита) фе- дерального бюджета, в млрд руб.		Величина Резерв- ного фонда		Объем резерва РФ, необходимого для покрытия дефицита, в млрд руб.
			План до кризиса	Корректировка показателя после начала кризиса	в млрд руб.	в млрд долл.	
Ноябрь 2008	4 005	27	+ 1 902,5	- 2 322,3	3 572,78	134,60	10 597,9 (с учетом изменения прожи- точного минимума);
Март 2020	10 609	73,7	+ 876,0	- 5 600,0	Величина ФНБ		11 108,4 (с учетом изменения курса рубля РФ к доллару США)
					в млрд руб.	в млрд долл.	
					8 249,59	123,14	

С учётом изложенного необходимо, во-первых, расширить направления расходования ФНБ в социальной сфере путём закрепления наравне с расходными обязательствами в рамках пенсионного обеспечения обязанности по финансированию иных социально значимых институтов с последующим установлением приоритетов расходования аккумулированных средств. Во-вторых, ввиду снижения поступлений в ФНБ от продажи нефтегазовых ресурсов целесообразно пересмотреть перечень его доходных источников, направляемых исключительно на выполнение расходных обязательств социального характера. Таким образом, модификация механизма управления ФНБ предоставляет возможность разрешить комплекс задач, стоящих перед публичными финансами в связи с возникновением дополнительных обязанностей государства в рассматриваемой предметной области.

Кроме того, как показывает анализ правовых актов, государство вправе изменять объём социальных обязательств, при этом вопрос «достаточности» средств, направляемых на их финансирование, для удовлетворения потребностей человека является довольно болезненным и требует специального комплексного экономического, социологического и юридического обоснования [7, с. 155]. В этой связи важно разра-

ботать систему показателей, исходя из которой будет возможно определить перечень социальных гарантий, не подлежащих снижению или отмене в случае наступления экономического кризиса, как правило, обуславливающего существенное сокращение поступлений в централизованные денежные фонды.

Заключение

Подводя итог, необходимо подчеркнуть, что, несмотря на наличие в структуре Конституции РФ ст. 7, где установлен социальный характер государства и закреплены способы достижения достойного уровня жизни населения, конституционные поправки способны сказаться на финансовой деятельности путём как преобразования порядка управления публичными финансами, так и изменения объёма расходных обязательств в социальной сфере. Разрешение вопросов в указанной предметной области является первостепенной задачей для финансовых регуляторов в силу ухудшения экономической ситуации, поскольку принятие своевременных и обдуманных решений позволит снизить риск нерационального расходования бюджетных средств. В частности, к таким мерам относится перераспределение финансовой нагрузки, а следовательно, и поступлений между уровнями бюджетной системы, в том числе путём пересмотра целевого назначения ФНБ.

Список литературы

1. Кочкалова Л. И. Социальная функция Российского государства: теоретико-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 12. – С. 14–19.
2. Саудаханов М. В. Человек и его право на достойную жизнь // Образование. Наука. Научные кадры. – 2019. – № 3. – С. 44–46.
3. Велиева Д. С. Проблемы конституционной концептуализации понятия «достойная жизнь» // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 2. – С. 74–84.
4. Королева Н. В., Гарамян Ю. А. Оценка динамики уровня жизни населения Российской Федерации // The Scientific Heritage. – 2020. – № 43. – С. 20–25.
5. Воронкова Е. К., Громова Е. И., Кери И. Т. Современные реалии социальных стандартов Российской Федерации: потребительская корзина и уровень жизни // Вестник Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова. – 2019. – № 4 (106). – С. 23–31.
6. Коокуева В. В. Минимальный размер оплаты труда как инструмент социальной политики: реалии и проблемы // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2017. – Т. 10. – № 10. – С. 1157–1172.
7. Колотова Н. В. Выполнение государством социальных обязательств: современные проблемы // Труды института государства и права. – 2016. – № 3. – С. 150–170.
8. Филиппова Э. М. Принцип всеобщности в праве социального обеспечения: философско-теоретический аспект // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – Серия «Право». – 2013. – № 3. – С. 55–58.
9. Горина Е. А. Трансформация социальной поддержки населения в регионах России: направления и приоритеты // Журнал исследований социальной политики. – 2019. – № 17 (2). – С. 163–176.
10. Вичева А. А. К вопросу о полномочиях органов местного самоуправления в области оказания медицинской помощи населению // Крымский научный вестник. – 2017. – № 4 (16). – С. 67–74.

References

1. Kochkalova L. I. Sotsial'naya funktsiya Rossiiskogo gosudarstva: teoretiko-pravovoi aspekt // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. – 2017. – № 12. – S. 14–19.
2. Saudakhanov M. V. Chelovek i ego pravo na dostoinuyu zhizn' // Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry. – 2019. – № 3. – S. 44–46.
3. Velieva D. S. Problemy konstitutsionnoi kontseptualizatsii ponyatiya «dostoi-naya zhizn'» // Leningradskii yuridicheskii zhurnal. – 2014. – № 2. – S. 74–84.
4. Koroleva N. V., Garamyan Yu. A. Otsenka dinamiki urovnya zhizni naseleniya Rossiiskoi Federatsii // The Scientific Heritage. – 2020. – № 43. – S. 20–25.
5. Voronkova E. K., Gromova E. I., Keri I. T. Sovremennye realii sotsial'nykh standartov Rossiiskoi Federatsii: potrebitel'skaya korzina i uroven' zhizni // Vestnik Rossiiskogo ekonomicheskogo universiteta im. G.V. Plekhanova. – 2019. – № 4 (106). – S. 23–31.
6. Kookueva V. V. Minimal'nyi razmer oplaty truda kak instrument sotsial'noi politiki: realii i problemy // Finansovaya analitika: problemy i resheniya. – 2017. – T.10. – № 10. – S. 1157–1172.
7. Kolotova N. V. Vypolnenie gosudarstvom sotsial'nykh obyazatel'stv: sovremennye problemy // Trudy instituta gosudarstva i prava. – 2016. – № 3. – S. 150–170.
8. Filippova E. M. Printsip vseobshchnosti v prave sotsial'nogo obespecheniya: filosofsko-teoreticheskii aspekt // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. – 2013. – № 3. – S. 55–58.
9. Gorina E. A. Transformatsiya sotsial'noi podderzhki naseleniya v regionakh Rossii: napravleniya i priority // Zhurnal issledovaniy sotsial'noi politiki. – 2019. – № 17 (2). – S. 163–176.
10. Vicheva A. A. K voprosu o polnomochiyakh organov mestnogo samoupravleniya v oblasti okazaniya meditsinskoi pomoshchi naseleniyu // Krymskii nauchnyi vestnik. – 2017. – № 4 (16). – S. 67–74.

Статья поступила в редакцию 26.10.2020; одобрена после рецензирования 29.12.2020; принята к публикации 25.02.2021.