

E.V. Afonina
Budgetary and Legal Mechanisms
for the Implementation
of Social Policies

The practice and prospects of budgetary and legal instruments application for public administration during the economic crisis are analyzed. The author pays special attention to measures to ensure the stability of social policy.

Key words and word-combinations: budget, Reserve Fund, social policy.

Анализируется практика и перспективы применения бюджетно-правовых инструментов государственного управления в период преодоления кризисных явлений в экономике. Особое внимание уделяется мерам по обеспечению стабильности социальной политики.

Ключевые слова и словосочетания: бюджет, Резервный фонд, социальная политика.

УДК 354
ББК 66.3(0),123

Е.В. Афолина

БЮДЖЕТНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Изменения в мировой и национальной экономике с неизбежностью находят свое отражение в бюджетной сфере. Кризисные экономические явления ставят под угрозу сохранение достигнутого уровня жизни, социальных гарантий, в связи с чем повышается актуальность разработки финансово-правовых механизмов, обеспечивающих устойчивость государственной политики при изменении экономических условий.

Полученный в последнее десятилетие опыт преодоления негативных экономических явлений должен быть использован для формирования эффективного правового регулирования с учетом возможного появления новых дестабилизирующих факторов. В период мирового экономического кризиса 2008–2009 гг. российское государство благодаря принятию комплекса антикризисных мер в совокупности с некоторыми другими факторами имело возможность в целом сохранить стратегический курс своего развития и продолжить движение к намеченным ранее целям. В этот период были предприняты усилия по обеспечению устойчивости финансовой системы, снижению бюджетного дефицита и масштабной реструктуризации бюджетных расходов, оптимизации налоговой системы [1]. Принятые меры позволили продолжить последовательную реализацию определившейся за предшествующие годы социальной политики и обеспечить финансирование социальных обязательств в полном объеме. Одним из факторов, определивших возможность не

снижать уровень социальных гарантий в кризисный период, стало наличие и эффективное использование финансовых резервов (Стабилизационный фонд [2, ст. 1, п. 75–76]; в дальнейшем — Резервный фонд, Фонд национального благосостояния). Бюджетным правом регулируются отношения, складывающиеся в процессе формирования, управления и использования данных фондов, причем средства фондов обособляются в общем объеме средств бюджета, подлежат отдельному учету, что позволяет выделить их в отдельную разновидность объектов бюджетных правоотношений. Выделение данной разновидности осуществляется вне рамок классификации объектов бюджетных правоотношений на доходы, расходы и источники финансирования дефицита бюджета, поскольку их правовой режим охватывает процессы и формирования, и расходования средств.

Положительный опыт функционирования указанных фондов приводит к выводу о целесообразности дальнейшего использования данного инструмента бюджетного управления. При этом механизмы функционирования подобных инструментов должны оперативно обновляться вслед за изменением финансовых показателей, от которых они зависят. В соответствии со ст. 96.9–96.10 Бюджетного кодекса РФ [3], Резервный фонд и Фонд национального благосостояния формируются за счет нефтегазовых доходов. Доходы от управления средствами фондов в течение года с 1 февраля 2016 г. будут напрямую направляться на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета, а не пополнять соответствующие фонды [4]. Данная мера обусловлена ростом дефицита федерального бюджета, на котором отразилось резкое снижение цен на нефть в 2015 г., а также рядом других факторов, в том числе внешнеполитических. В связи с этим увеличилась потребность в использовании средств Резервного фонда, и в настоящее время высказывается мнение, что они могут быть исчерпаны к 2017 г. [5]. Однако полный отказ от Резервного фонда без создания альтернативных резервов даже в неблагоприятных экономических условиях представляется нецелесообразным, поскольку такая мера может привести к нарушению последовательности и снижению социальной ответственности государственной политики. Фонд национального благосостояния предназначен для обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. Указанные цели функционирования фонда свидетельствуют о том, что его уменьшение и тем более упразднение при отсутствии иных механизмов софинансирования приведет к снижению достигнутого уровня социальных гарантий.

Одной из важнейших задач публичной финансовой деятельности в сфере формирования и исполнения бюджетов является обеспечение минимальных социальных стандартов, то есть гарантированного предоставления гражданам установленного минимума социальных услуг. В настоящее время данное понятие изъято из бюджетного законодательства, и частично его функциональная нагрузка была воспринята категорией расходных обязательств. Однако понятие расходных обязательств является более широким, а расходные обя-

зательства в социальной сфере законодательно не выделены и имеют единый правовой режим с иными расходными обязательствами. При этом следует отметить, что расходные обязательства в социальной сфере обладают повышенной общественной значимостью и должны иметь приоритетное значение при формировании бюджетных расходов. В связи с этим представляется актуальной разработка механизмов особого правового регулирования расходных обязательств в социальной сфере, для которых в последнее десятилетие сложилось устоявшееся наименование — социальные обязательства государства и муниципальных образований.

В последние два года, несмотря на сложную политическую и экономическую обстановку, высшие органы власти Российской Федерации продолжают декларировать намерения по сохранению и выполнению социальных обязательств. В Послании Федеральному собранию РФ от 4 декабря 2014 г. В.В. Путин ставит выполнение социальных обязательств в качестве исходного положения, определяющего дальнейшую деятельность: «Чтобы безусловно реализовать все наши планы, выполнить все основные социальные обязательства государства, сформулированные еще в указах президента в мае 2012 года, необходимо ответить на вопрос, что мы будем делать в экономике, в финансах, в сфере социального развития, и, главное, каким будет наш стратегический курс» [6]. В Послании от 3 декабря 2015 г. Президент вновь напоминает об обязательствах, зафиксированных в майских указах 2012 г. и отмечает, что «при текущих сложностях ответственность за благополучие людей только повышается» [7]. В начале 2015 г. Правительством РФ был утвержден План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г., в соответствии с которым в 2015 г. большинство категорий расходов должно быть сокращено на 10%, в первую очередь за счет неэффективных затрат, «при этом должно быть полностью обеспечено исполнение обязательств социального характера, что потребует выделения дополнительных бюджетных ассигнований» [8].

Тезис о сохранении и выполнении социальных обязательств в динамично меняющихся экономических условиях стал основополагающим в социальной политике России как в период экономического кризиса 2008—2009 гг., так и в непростых условиях 2014—2015 гг., однако до сих пор он фиксировался только в подзаконных актах и программных документах и не получил законодательного закрепления, что не соответствует его возрастающей значимости. В качестве одного из инструментов решения данного вопроса в юридической науке высказывается предложение вернуть в Бюджетный кодекс РФ имевшее опыт применения в 1990-е годы понятие защищенных статей: «Реконструкция в бюджетном законодательстве понятия защищенных статей бюджетных расходов и механизма их реализации стала бы последовательным воплощением в жизнь конституционного принципа социального государства в целом и принципа социальной направленности финансово-правового регулирования в частности» [9, с. 89].

Положение о финансировании социальных обязательств в полном объеме

по своей природе представляет собой правовой принцип, который должен быть положен в основу осуществления бюджетных расходов в социальной сфере. Иными словами, это одно из основных начал, определяющих правовой режим такого объекта бюджетных правоотношений, как расходы в социальной сфере. При этом в силу системности бюджетных расходов, действие данного принципа оказывает влияние и на формирование других бюджетных расходов и в целом имеет значение для всей бюджетной системы, поскольку является выражением общей направленности и целей ее правового регулирования. Данный принцип вытекает из общего смысла конституционного и бюджетного законодательства, в частности таких конституционных положений как приоритет прав и свобод человека и гражданина, принцип социального государства, государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан. Положение о финансировании социальных обязательств в полном объеме является одним из способов реализации в бюджетной сфере общеправового принципа социальной справедливости, выражающего «общесоциальную сущность права, поиск социального компромисса в ходе реализации правоотношений» [10, с. 56]. Рассматриваемое положение в целом соответствует провозглашаемым направлениям финансовой деятельности государства, а также согласуется с ведущимися фундаментальными научными разработками, такими как применение антропосоциокультурного подхода в праве, предполагающего исследование правовых явлений с точки зрения их значения для человека как исходной причины и смысла их возникновения и существования [11].

Отсутствие конкретной формулировки указанного принципа в действующем законодательстве приводит к тому, что его реализация отличается неустойчивостью и отсутствием четкой системы. Ввиду вышеизложенного представляется целесообразным дополнить перечень принципов бюджетной системы Российской Федерации принципом финансирования социальных обязательств в полном объеме и включить в текст Бюджетного кодекса РФ следующее определение: «Принцип финансирования социальных обязательств в полном объеме означает сохранение объемов финансирования расходов, необходимых для обеспечения поддержания достигнутого уровня социальных гарантий, в том числе в случае общего сокращения расходов бюджета».

Примером реализации принципа финансирования социальных обязательств в полном объеме можно считать продление действия подпрограммы «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» [12], предусматривающей выплату материнского капитала семьям, имеющим двух и более детей. В Послании Президента РФ от 3 декабря 2015 г. было выдвинуто предложение о продлении не менее чем на два года действия государственной программы поддержки семей, имеющих детей. Данное предложение одобрено законодателем путем принятия Федерального закона №433-ФЗ [13], установившего выплату материнского капитала в правоотношениях, возникших в связи с рождением ребенка в период до 31 декабря 2018 г. Программный метод финансирования тех или иных мероприятий предполагает ограничение

срока их действия. Однако в стратегической перспективе прекращение срока действия государственной программы по предоставлению тех или иных социальных гарантий должно быть оправдано изменением ситуации в данной сфере в целом или компенсировано иными механизмами поддержания уровня социальных гарантий.

Необходимость законодательного закрепления указанного принципа обусловлена его значимостью для последовательной реализации социальной политики и воплощения идеи социального государства и принципа социальной справедливости. Кроме того, закрепление приведенного положения в Бюджетном кодексе РФ должно повлечь определенные изменения в регулировании правового режима бюджетных средств, в том числе упомянутое введение защищенных статей расходов, а также иных правовых инструментов. Детальная разработка правовых средств реализации принципа финансирования социальных обязательств в полном объеме должна стать предметом дальнейших научных разработок.

Библиографический список

1. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год (утв. Правительством РФ) // Российская газета. 2009. № 48.
2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: Федер. закон от 26 апр. 2007 г. №63-ФЗ (в ред. от 29 нояб. 2014 г.) // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117; СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6664.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ (с изм. от 13 июля 2015 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2015. № 29, ч.1. Ст. 4343.
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год»: Федер. закон от 3 нояб. 2015 г. № 301-ФЗ (в ред. от 29 дек. 2015 г.) // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6202; СЗ РФ. 2016. № 1, ч. 1. Ст. 26.
5. *Кривошапко Ю.* Силуанов: Резервный фонд к 2017 году будет исчерпан. URL: <http://rg.ru/2015/10/27/rezervi-site.html>
6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 дек. 2014 г. // Российская газета. 2014. № 278.
7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 дек. 2015 г. // Российская газета. 2015. № 275.
8. Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году: распоряжение Правительства РФ от 27 янв. 2015 г. № 98-р (в ред. от 16 июля 2015 г.) // СЗ РФ. 2015. № 5. Ст. 866; СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4625.
9. *Беликов Е.Г.* Становление Российской Федерации как социального государства: финансово-правовые аспекты / под ред. Е.В. Покачаловой. М., 2015.
10. *Беликов Е.Г., Беликова А.В.* Общие принципы права в социально ориентированной финансовой деятельности государства // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 2 (53). С. 56–62.
11. *Гаврилюк Р.А.* Антропосоциокультурный код налогового права. Кн. 1: Истоки налогового права. Черновцы, 2014.
12. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная

поддержка граждан»: постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. № 296 // СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2059.

13. О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»: Федер. закон от 30 дек. 2015 г. № 433-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 1, ч. 1. Ст. 53.

O.A. Gracheva
The Concept and the Essence of the
Prosecutor's Check in the Pretrial
Proceedings

The concept and the essence of the prosecutor's checks, their properties and value in the pretrial proceedings in criminal cases are analyzed. Special attention is given to the specific characteristics and distinctive features characterizing the prosecutor checks at pretrial stages of the criminal process.

Key words and word-combinations: criminal process, pretrial proceedings, prosecutor's checks.

Анализируются понятие и сущность прокурорской проверки, ее свойства и значение в досудебном производстве по уголовным делам. Особое внимание автор уделяет специфическим особенностям и отличительным чертам, характеризующим прокурорские проверки на досудебных стадиях уголовного процесса.

Ключевые слова и словосочетания: уголовный процесс, досудебное производство, прокурорские проверки.

УДК 343.13
ББК 67.410.2

О.А. Грачёва

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ
ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ
В ДОСУДЕБНОМ
ПРОИЗВОДСТВЕ

Проведение прокурором проверок является основным способом выявления нарушений действующего законодательства. Согласно статистическим данным о деятельности органов прокуратуры Российской Федерации только за январь—декабрь 2015 г. в ходе осуществления надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства путем прокурорских проверок выявлено около 500 тысяч случаев нарушения закона [1]. Однако ни понятие, ни порядок, ни форма, ни сроки прокурорских проверок в действующем законодательстве не закреплены.

На необходимость нормативно-правового регулирования понятия прокурорской проверки, сроков ее проведения, прав лиц, участвующих в прокурорской проверке, составления итогового документа по результатам проверки уже неоднократно обращал внимание Конституционный Суд РФ. В своих постановлениях от 18 февраля 2000 г. № 3-П и от 17 февраля 2015 г. № 2-П Конституционный Суд РФ указал на необходимость принятия закона, который бы урегулировал