

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И СПЕЦИФИКА КОНФЛИКТА

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

PUBLIC POWER AND THE FINANCIAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION: THE CONCEPT, LEGAL NATURE AND SPECIFICS OF THE CONFLICT

V. V. Gritsenko

Voronezh State University

Аннотация: проводится сравнительно-правовой анализ публичной власти и финансовой системы, а также государственных органов, входящих в их структуры. Рассматривается правовая природа их конфликтов, выявляется их специфика. Определяется, что в осуществлении финансовой деятельности государства принимают участие все органы единой системы публичной власти, но степень их участия различна. Они осуществляют свою деятельность за счет средств соответствующих бюджетов, однако не все они являются финансовыми органами. Обосновываются предложения по совершенствованию российского законодательства, направленные на устранение конфликтов.

Ключевые слова: власть, публичная власть, финансовая система, политико-административный конфликт, принцип разделения властей, финансовая деятельность государства, финансовые органы.

Abstract: a comparative legal analysis of public authorities and the financial system, as well as state bodies included in their structures, is carried out. The legal nature of their conflicts is considered, their specificity is revealed. It is determined that all bodies of the unified system of public authority participate in the implementation of the financial activities of the state, but the degree of their participation varies. They carry out their activities at the expense of the relevant budgets, but not all of them are financial bodies. The proposals for improving Russian legislation aimed at eliminating conflicts are substantiated.

Key words: power, public power, financial system, political and administrative conflict, the principle of separation of powers, financial activity of the state, financial authorities.

Актуальность тематики обусловлена наличием комплекса различных факторов, которые влекут за собой конфликтный характер взаимоотношений, отрицательно влияющих на эффективность публичного управления в целом и на развитие отдельных административно-правовых и финансово-правовых институтов в частности.

К внешним факторам можно отнести: 1) негативную тенденцию введения иностранными

государствами беспрецедентных финансово-экономических санкций против России; 2) сложную международно-экономическую ситуацию¹.

¹ Выступая на саммите БРИКС, Президент РФ В. В. Путин обосновал наличие кризисной ситуации в мировой экономике результатом «непродуманных, эгоистичных действий отдельных государств, которые, используя финансовые механизмы, по сути, перекладывают на весь мир свои собственные ошибки в микроэкономической политике». См.: Герейханова А., Кокуркин В. Пятерка стран БРИКС готова к эффективному сотрудничеству в новых условиях G-5 // Рос. газета. 2022. № 134 (8782). 24 июня. С. 1.

Изменение мирового правопорядка неизбежно оказывает влияние на внутренние процессы, происходящие в государствах, особенно на финансовые отношения, формирующиеся на современном этапе в отдельных странах. Преобразование структуры финансовых отношений оказывает воздействие на финансовую систему государства в целом, поэтому к проблемам внутригосударственного характера следует отнести:

1) проблемы законодательного характера, в том числе отсутствие четких дефиниций «публичная власть», «финансовая система», «нестабильность законодательства», которое «свидетельствует о неустойчивости и непредсказуемости политики (социальной, финансово-экономической)»²;

2) отсутствие в юридической науке единых подходов к понятийно-категориальному аппарату, в отношении публичной власти и финансовой системы.

3) необходимость разработки единой концепции взаимоотношений действующей публичной власти и существующей финансовой системы.

Вышеизложенное способствует развитию конфликтных отношений в различных сферах государственной и общественной жизни.

В науке конфликтологии власть определяется как «имманентно конфликтогенный фактор»³. Не следует забывать, что термин «власть» – это многоаспектная категория: помимо того, что она имеет исторический, социологический, политологический, экономический характер, это еще и правовая категория, причем не просто правовая, но и конституционная, так как используется в Конституции РФ (например, ст. 3, 5, 10, 11, 12, 15, 24, 32, 40, 46, 53, 66, 68, 79, 71, 74, 77, 78, 85, 95, 97, 125, 131, 132, 133)⁴.

Одной из законодательных новелл конституционной реформы 2020 г. является использо-

вание термин «публичная власть» (ст. 67.1, 71, 80, 83 е.5, 131, 132 Конституции РФ). Термину «финансы» в этом плане повезло меньше, так как его использование в «чистом» виде в Конституции РФ отсутствует, но диапазон различных интерпретаций варьируется в сферах: «финансирование федеральных программ» (ст. 41), «финансирование судов» (ст. 124), «финансовые средства» (ст. 8, 74, 132), «финансовое регулирование» (ст. 71, 106), «финансовые обязательства» (ст. 104), «финансовая политика» (ст. 114).

До внесения изменений в Конституцию РФ 2020 г. Ю. Н. Стариков предостерегал, что использование термина «публичная власть» в тексте Конституции РФ повлечет «бесконечные совершенствования огромного количества федеральных и региональных законов»⁵, в результате в 2021 г. было принято 505 законов, 2022 г. – 653 закона (почти 60 % внесло Правительство РФ)⁶.

Потребовалась объективная необходимость законодательного закрепления понятия «публичная власть». Законодатель пошел непростым путем, попытавшись определить его правовой статус и обозначить место в единой системе публичной власти не в отдельном законе на федеральном уровне о публичной власти, а в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», в котором попытался, дав лишь в одной статье довольно «скромную», дискуссионную дефиницию, если ее можно так назвать, «единой системы публичной власти»⁷.

Согласно ст. 2 указанного закона под единой системой публичной власти понимается совокупность: федеральных органов государственной власти; органов государственной власти субъектов РФ; иных государственных органов, органов местного самоуправления. Эти органы осуществляют «функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной

² *Нарутто С. В., Никитина А. В.* Конституционный принцип доверия в современном российском обществе // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 16.

³ *Беляев М. А.* Природа и специфика политико-административных конфликтов. Конфликтология : учеб. пособие для специалистов / под ред. О. Ю. Рыбакова, М. Ш. Гунибского. М., 2021. С. 200.

⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; 2020. 4 июля.

⁵ *Стариков Ю. Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1. С. 20.

⁶ См.: *Замахина Т.* Рекордные 653 закона : Госдума подвела итоги работы. URL: <https://rg.ru/2022/12/23/pravo-pisanie.html>

⁷ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

власти...»⁸. Причем законодатель не раскрывает содержание данных органов, не указывает их перечень. Однако закрепляет, что их координацию осуществляют: Президент РФ, Правительство РФ, Государственный Совет РФ и «другие органы». Если дословно, то «другие органы» координируют «иные органы»! Чем отличаются иные от других и о каких органах идет речь, не ясно.

Аналогичный подход законодатель применяет и в других законах. Одним из основных понятий, используемых в ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», являются «государственные органы». При этом законодатель ограничивается лишь их нечетким перечислением с использованием термина «иные». Согласно данной статье государственные органы – это органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации⁹. По справедливому замечанию Ю. Н. Старилова, «потребуется много времени для поиска оптимального механизма реального внедрения “публичной власти” в законотворческий процесс, а также нормативные правовые акты, чтобы установить для этого термина точное предназначение и возможность реально воздействовать на придание юридическим конструкциям незыблемости, правовой определенности, точности и ясности»¹⁰.

По мнению А. Н. Черткова, «российское общество воспринимает публичную власть как систему властных отношений и властных субъектов в их взаимодействии, что можно обозначить как симфоничность»¹¹. При этом он относит к подсистемам публичной власти государственную власть, местное самоуправление, граждан-

ское общество, считая, что тандему государственной и муниципальной властей необходим триумвират с властью гражданского общества, при этом делая упор на духовные аспекты. Но какие бы духовные и нравственные аспекты ни находились в основе этого триумвирата без экономического фундамента, базой которого является финансовая система, «оркестр» работать не будет.

Следует отметить, что термины «власть» и «финансы» («финансовая система») настолько взаимосвязаны, что не могут существовать друг без друга. К сожалению, в российском законодательстве отсутствует дефиниция финансовой системы, но, несмотря на это, данный термин используется в законах¹² и подзаконных актах¹³.

Под финансовой системой Российской Федерации понимают совокупность финансовых институтов, каждый из которых способствует образованию и использованию соответствующих денежных фондов¹⁴. Финансовая система рассматривается также как форма организации стоимостных отношений между всеми субъектами финансовых отношений по распределению и перераспределению совокупного общественного

¹² См., например: Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период : федер. закон от 2 апреля 2014 г. № 37-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 42. Ст. 4698 ; О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации : федер. закон от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 42. Ст. 4698 (предусматривает совокупность мер, направленных на поддержку только банковского сектора).

¹³ О некоторых мерах по сдерживанию инфляции : указ Президента РФ от 3 июня 1993 г. № 842 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 23. Ст. 2106 ; О мерах по оздоровлению государственных финансов : указ Президента РФ от 11 декабря 1997 г. № 1278 (ред. от 24.08.2004) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 50. Ст. 5680 ; О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации : указ Президента РФ от 25 августа 1998 г. № 988 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 35. Ст. 4383 ; О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации : указ Президента РФ от 14 мая 1998 г. № 554 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 20. Ст. 2145.

¹⁴ См.: Финансовая система и ее структура. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2016. С. 13.

⁸ Там же.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

¹⁰ Старилов Ю. Н. Служебное право в России: многозначные новеллы законодательства о государственной службе 2020–2022 гг. // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 369.

¹¹ Чертков А. Н. «Симфония властей» как доктринальная основа триумвирата подсистем публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 43.

продукта¹⁵. Финансовая система – это институционально и функционально организованная на началах права и финансового рынка совокупность финансовых отношений различных субъектов, обеспечивающая сбалансированность государственных, коммерческих, общественных потребностей и интересов и в конечном счете устойчивое поступательное социально-экономическое развитие страны¹⁶. Финансовая система, таким образом, характеризуется с экономической точки зрения, а также имеет правовую регламентацию.

Резюмируя вышеизложенное, можно подытожить, что и единая система публичной власти, и финансовая система представляют собой совокупность определенных органов.

В особой, самой тесной взаимосвязи находятся финансовые органы и органы исполнительной власти, эффективность деятельности последних, по мнению В. П. Уманской, является «важнейшим фактором, от которого зависят не только темпы социально-экономического развития страны, но и качество всего государственного управления и, как следствие, уровень жизни граждан»¹⁷.

Перечень федеральных органов исполнительной власти содержится в Указе Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 (ред. от 20.10.2022) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁸. Не умаляя роль указов в системе нормативно-правовых актов, учитывая их оперативность по сравнению с принятием законов, следует все-таки поддержать мнение Ю. Н. Старилова о необходимости их закрепления в федеральном законе. Он убедительно обосновывает «предпочтительность порядка, когда система и структура» этих органов определяется федеральным законом¹⁹.

¹⁵ См.: Финансы: учебник / С. А. Белозеров, Г. М. Бородский, С. Г. Горбушина [и др.]. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 21.

¹⁶ См.: Финансы : учеб. пособие / под ред. Е. Ф. Сысоевой, Г. Г. Чigareва. Воронеж, 2019. С. 58.

¹⁷ Уманская В. П. Формы реализации исполнительной власти. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной реальности России : в 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права : монография / под ред. Р. Л. Хачатурова; А. П. Шергина. М., 2022. С. 116.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

¹⁹ Старилов Ю. Н. Система федеральных органов исполнительной власти : формирование в порядке транс-

вданном Указе Президента РФ Министерство финансов упоминается во втором разделе, в котором закрепляются федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ (федеральные службы и агентства, подведомственные этим федеральным министерствам). В Министерство финансов РФ входят: Федеральная налоговая служба, Федеральная пробирная палата (федеральная служба); Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка; Федеральная таможенная служба; Федеральное казначейство (федеральная служба); Федеральное агентство по управлению государственным имуществом²⁰.

Являясь федеральным органом исполнительной власти, Министерство финансов РФ осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, финансовых рынков, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности и др.²¹

Традиционно Министерство финансов РФ считается финансовым органом. Единственный нормативно-правовой акт, в котором законодатель пытается дать определение финансовым органам, является Бюджетный кодекс РФ и то только в области бюджетных правоотношений, в ст. 6 которого закрепляется, что финансовые органы – это Министерство финансов РФ; органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов РФ (финансовые органы субъектов РФ); органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований)²².

парентного законотворчества или правительственных процедур? // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2016. № 3. С. 22.

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

²¹ О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 (ред. от 16.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3258.

²² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

По мнению Г. А. Титова, «в систему органов бюджетного администрирования входят не только государственные органы, непосредственно реализующие государственно-властные полномочия в сфере бюджетного администрирования, но и органы, реализующие отдельные государственные полномочия в бюджетной сфере, не являющиеся их флагманским направлением деятельности (например, органы прокуратуры)²³.

Анализируя гражданское законодательство в отношении источника причинения вреда, Л. К. Острикова указывает, что в качестве субъекта возмещения вреда выступает финансовый орган, которым является распорядитель бюджетных средств (например, Министерство финансов РФ в лице Федерального казначейства; Министерство внутренних дел РФ, Следственный комитет РФ и т. д.), но не определяет субъект ответственности за причиненный вред²⁴.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О Счетной Палате Российской Федерации» Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном данным законом, и подотчетна Федеральному Собранию. В статье 30 указанного закона закрепляется, что Контрольные органы Президента РФ и Правительства РФ, органы государственной безопасности, правоохранительные органы, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований, Центральный банк РФ, финансовые органы, налоговые органы и иные государственные органы, иные организации, подразделения внутреннего аудита обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты, предоставлять по ее запросам информацию (в том числе в машиночитаемом виде), необходимую для выполнения ее задач и функций²⁵.

Принцип разделения властей сам по себе конфликтен, так как государственная власть единая, но при этом делится на несколько властей,

²³ См.: Титов Г. А. Система органов бюджетного администрирования, пределы их компетенции // Финансовое право. 2022. № 10. С. 41.

²⁴ См.: Острикова Л. К. Институт обязательств вследствие причинения вреда : современное состояние и пути совершенствования // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12. С. 49–50.

²⁵ О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 28.12.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

основное его назначение состоит в четком разграничении полномочий, компетенций между органами. При этом отсутствие такого разделения влечет за собой межведомственные конфликты. В один из таких конфликтов в отношении правового регулирования криптовалют были «втянуты» Правительство и Президент РФ. Однако и в настоящее время данный конфликт, по мнению Е. Г. Костиковой, не урегулирован²⁶, несмотря на разработанную Правительством РФ «Концепцию законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют». Следует отметить, что налоговые и финансовые органы многих стран мира рассматривают криптовалюту как один из инструментов экономического роста. В связи с этим легализация рынка криптовалют необходима, но с обеспечением прозрачности майнинговой деятельности и криптотрейдинга. Подход к налогообложению дифференцированный и зависит от статуса участника криптовалютного рынка²⁷.

В российском законодательстве чаще всего к финансовым органам относят: Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ, финансовые органы муниципальных образований, финансовые органы федеральной территории «Сириус».

Полномочия финансовых органов закреплены в ст. 34.2 Налогового кодекса РФ, в частности, в ч. 2 данной статьи устанавливается, что финансовые органы субъектов РФ, муниципальных образований, федеральной территории «Сириус» дают письменные разъяснения налоговым органам, налогоплательщикам, плательщикам сборов и налоговым агентам по вопросам применения соответственно законодательства субъектов РФ о налогах и сборах, нормативных правовых актов муниципальных образований о местных налогах и сборах, нормативных правовых актов представительного органа федеральной территории «Сириус» о местных налогах и сборах²⁸.

²⁶ См.: Костикова Е. Г. Криптовалюты в финансовой системе России : новые подходы к правовому регулированию // Безопасность бизнеса. 2022. № 4. С. 41–47.

²⁷ См.: Егорова М. А., Кожевина О. В., Севостьянов М. В., Пономарева Д. В., Ван Г. Исследование правовых проблем выпуска и обращения криптовалют на блокчейне для целей налогообложения // Право и цифровая экономика. 2022. № 2. С. 10.

²⁸ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

Необходимо указать на отсутствие логики законодателя, а значит, наличие конфликтный характер в законодательном определении налоговых органов в Законе РФ от 1 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации». Статья 1 этого закона определяет налоговые органы как единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему РФ налогов, сборов и страховых взносов, соответствующих пеней, штрафов, процентов, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, – за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему РФ иных обязательных платежей, установленных законодательством РФ. В статье 2 закрепляется, что единая централизованная система налоговых органов состоит из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальных органов²⁹.

Таким образом, можно сделать вывод, что деятельность налоговых органов регулируется Налоговым кодексом РФ и Федеральным законом от 21 марта 1991 г. № 931-1 (ред. от 28.12.2022) «О налоговых органах Российской Федерации», однако Федеральный закон «О финансовых органах Российской Федерации» отсутствует. Кроме того, во многих нормативно-правовых актах используются термины «финансовые и налоговые органы», безусловно, это не синонимы, не тождественные понятия, кроме того, финансовые органы по содержанию шире, чем налоговые, подтверждается это и тем, что налоговое право является подотраслью финансового права, и, соответственно, соотносятся они как целое и часть.

Статья 34 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» называется «Финансовый орган субъекта Российской Федерации» и закрепляет, что этот орган является обязательным исполнительным органом субъекта РФ, формируется в соответствии с законодательством данного субъекта и осуществ-

²⁹ О налоговых органах Российской Федерации : закон РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 492.

вляет составление и организацию исполнения бюджета субъекта РФ, а также иные бюджетные полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом РФ³⁰.

Анализируя нормы данного закона, ученые указывают на его отдельные недоработки. В частности, по мнению И. Лексина, фразу «финансовый орган является обязательным органом исполнительной власти» можно заменить на «формирование финансового органа исполнительной власти является обязательным»³¹.

Термин «финансовый орган муниципального образования» используется в нормах Федерального закона от 6 ноября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но дефиниция его отсутствует³².

Следует также отметить, что ряд полномочий в финансовой сфере возлагается на Министерство юстиции³³.

Представляется, что Федеральная служба по финансовому мониторингу также относится к финансовым органам³⁴.

³⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

³¹ Гриценко Е., Кряжков В., Брежнев О., Лексин И., Малютин Н. Закон об «обнулении» сроков полномочий губернаторов : что ждет российский федерализм и местное самоуправление // Закон. 2021. № 12. С. 30.

³² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 ноября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

³³ В частности, установлено, что финансирование расходов на содержание Минюста России осуществляется за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете Минюсту России. Кроме того, министр утверждает: ежегодные планы работы Минюста России, ФСИН России и ФССП России, отчеты об их деятельности, а также показатели эффективности деятельности ФСИН России и ФССП России; смету расходов на содержание работников центрального аппарата Минюста России и его территориальных органов в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год Минюсту России. См.: Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента РФ от 13 января 2023 № 10 (вместе с «Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 3. Ст. 553.

³⁴ Пункт 1 Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу закрепляет, что Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных

Е. Ю. Грачева делит государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность на два вида: общей компетенции (Президент РФ, представительные органы, Правительство РФ, правительства субъектов РФ) и специальной компетенции: государственные органы, осуществляющие финансовую деятельность в связи с выполнением своих основных функций и задач (Министерство финансов, осуществляющее координацию и контроль подчиненных ему служб), а также государственные органы, для которых государственная деятельность является основной (эти органы созданы специально для осуществления финансовой деятельности и финансового контроля) – Федеральная служба по финансовому мониторингу, Центральный банк РФ и др.³⁵

Необходимо указать на дискуссионный характер определения правового статуса Государственного Совета РФ³⁶, который является «конституционным государственным органом»³⁷. Ю. А. Тихомиров считает, что Государственный Совет РФ можно характеризовать как «целеориентирующий и координирующий

преступным путем, финансированию терроризма, экстремистской деятельности и финансированию распространения оружия массового уничтожения, по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере, по координации соответствующей деятельности федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов и организаций, а также функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, и по выработке мер противодействия этим угрозам. См.: Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу (вместе с «Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу») : указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 (ред. от 14.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 25. Ст. 3314.

³⁵ См.: Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2016. С. 17–22.

³⁶ См.: Алпаткина Е. С. Государственный Совет Российской Федерации : мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 55–60 ; Кардашова И. Б., Яковлев К. Л. Государственный совет в системе публичной власти : история и современность // Вестник Университета прокуратуры Рос. Федерации. 2021. № 5 (85). С. 60–40 ; Гриценко В. В. Государственный Совет : к дискуссии об определении «нового» правового статуса // Журнал юридических исследований. 2021. Т. 6, № 1. С. 42–49.

³⁷ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

центр публичной власти», что «усиливает многолетние сомнения» в правильности теории разделения властей³⁸.

Следует отметить, что при проведении Государственной Думой РФ экспертизы законопроекта было отмечено, что он не потребует дополнительных бюджетных ассигнований из федерального бюджета. В ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 394-ФЗ) устанавливается, что «Председатель Государственного Совета и члены Государственного Совета участвуют в его деятельности на общественных началах». Но затем законодатель, по-видимому, забывает об этом, и в ст. 16 закрепляет, что его деятельность «финансируется за счет средств бюджетных ассигнований федерального бюджета», при этом подчеркивается, что «дополнительно финансирование проведения в субъектах Российской Федерации заседаний Президиума Государственного Совета и заседаний рабочих органов Государственного Совета, а также экспертно-аналитического обеспечения деятельности этих органов и деятельности членов Государственного Совета в субъектах Российской Федерации может осуществляться за счет бюджетных ассигнований субъектов Российской Федерации»³⁹.

Кроме того, ряд полномочий Государственного Совета РФ непосредственно связан с финансовой деятельностью государства: его формирование обосновано целью обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти (т. е. и финансовых органов); целью определения приоритетных направлений социально-экономического развития государства (в том числе и финансовой сферы) (ст. 3 Федерального закона № 394-ФЗ). К основным задачам Государственного Совета РФ относится обсуждение основных параметров проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а также информации Правительства РФ о ходе исполнения федерального бюджета по реализации нацио-

³⁸ Тихомиров Ю. А. Динамика компетенций публичных органов в нормальных и критических ситуациях // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 3. С. 7.

³⁹ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

нальных целей развития Российской Федерации (ст. 5 Федерального закона № 394-ФЗ). Следует заметить, что аналогичные полномочия осуществляют и другие государственные органы, что свидетельствует о наличии конфликтных ситуаций в финансовой сфере.

Таким образом, в осуществлении финансовой деятельности государства принимают участие практически все органы единой системы публичной власти, но степень их участия различна. Они осуществляют свою деятельность за счет средств соответствующих бюджетов, однако не все являются финансовыми органами.

Рассмотренные конфликтные отношения занимают особое положение в системе социальных конфликтов в целом и конкретно в одном из его видов – политико-административных конфликтах. Правовая природа конфликтов носит комплексный характер, находится на стыке трех наук: конституционного, административного, финансового права, общим знаменателем является эффективное государственное и муниципальное управление.

Нечеткость, неопределенность, отсутствие дефиниций и закрепления полномочий государственных органов (в том числе финансовых органов) способствуют развитию конфликтных отношений. В связи с чем представляются целесообразными несколько вариантов решения данной ситуации: принятие Федерального закона «Об органах публичной власти» или «О единой системе органов публичной власти», в котором необходимо закрепить все органы, при этом особое внимание следует обратить на финансовые органы, или принятие Федерального закона «О финансовых органах Российской Федерации».

Библиографический список

Алпаткина Е. С. Государственный Совет Российской Федерации : мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 55–60.

Беляев М. А. Природа и специфика политико-административных конфликтов. Конфликтология : учеб. пособие для специалистов / под ред. О. Ю. Рыбакова, М. Ш. Гунибского. М. : Проспект. 2021. 336 с.

Герейханова А., Кокуркин В. Пятерка стран БРИКС готова к эффективному сотрудничеству в новых условиях G-5 // Рос. газета. 2022. № 134 (8782). 24 июня. С. 1.

Гриценко В. В. Государственный Совет : к дискуссии об определении «нового» правового стату-

са // Журнал юридических исследований. 2021. Т. 6, № 1. С. 42–49.

Закон об «обнулении» сроков полномочий губернаторов : что ждет российский федерализм и местное самоуправление / Е. Гриценко, В. Кряжков, О. Брежнев, И. Лексин, Н. Малютин // Закон. 2021. № 12. С. 20–32.

Замахина Т. Рекордные 653 закона : Госдума подвела итоги работы. URL: <https://rg.ru/2022/12/23/pravo-pisanie.html>

Исследование правовых проблем выпуска и обращения криптовалют на блокчейне для целей налогообложения / М. А. Егорова, О. В. Кожевина, М. В. Севостьянов, Д. В. Пономарева, Г. Ван // Право и цифровая экономика. 2022. № 2. С. 10–15.

Кардашова И. Б., Яковлев К. Л. Государственный совет в системе публичной власти : история и современность // Вестник Университета прокуратуры Рос. Федерации. 2021. № 5 (85). С. 60–40.

Костикова Е. Г. Криптовалюты в финансовой системе России : новые подходы к правовому регулированию // Безопасность бизнеса. 2022. № 4. С. 41–47.

Нарутто С. В., Никитина А. В. Конституционный принцип доверия в современном российском обществе // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 13–18.

Острикова Л. К. Институт обязательств вследствие причинения вреда : современное состояние и пути совершенствования // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12. С. 43–52.

Старилов Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1. С. 20–31.

Старилов Ю. Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законоотворчества или правительственных процедур? // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2016. № 3. С. 16–57.

Старилов Ю. Н. Служебное право в России : многозначные новеллы законодательства о государственной службе 2020–2022 гг. // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 4 (51). С. 366–391.

Титов Г. А. Система органов бюджетного администрирования, пределы их компетенции // Финансовое право. 2022. № 10. С. 36–41.

Тихомиров Ю. А. Динамика компетенций публичных органов в нормальных и критических ситуациях // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 3. С. 5–16.

Уманская В. П. Формы реализации исполнительной власти. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной реально-

сти России : в 12 т. Т. VIII : Административное право в системе современного российского права: монография / под ред. Р. Л. Хачатурова, А. П. Шергина. М. : Юрлитинформ. 2022. 736 с.

Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект. 2016. 648 с.

Финансы : учеб. пособие / под ред. Е. Ф. Сысоевой, Г. Г. Чигарева ; Воронежский государственный университет. Воронеж : Издательский дом ВГУ. 2019. 518 с.

Финансы: учебник / С. А. Белозеров, Г. М. Бородский, С. Г. Горбушина [и др.] ; отв. ред. В. В. Ковалев. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект. 2017. 928 с.

Чертков А. Н. «Симфония властей» как доктринальная основа триумvirата подсистем публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 41–45.

References

Alpatkina E. S. State Council of the Russian Federation: myths and reality // State power and local self-government. 2021. No. 5. P. 55–60.

Belyaev M. A. Nature and specificity of political and administrative conflicts. Conflictology: a textbook for specialists / O. Y. Rybakov, M. S. Gunibsky (eds.). Moscow : Prospect, 2021. 336 p.

Gereikhanova A., Kokurkin V. The five BRICS countries are ready for effective cooperation in the new conditions of the G-5 // Rossiyskaya Gazeta. 2022. No. 134 (8782). June 24. P. 1.

Gritsenko V. V. State Council: to the discussion on the definition of a "new" legal status // Journal of Legal Studies. 2021. Vol. 6, no. 1. P. 42–49.

The law on "zeroing" the terms of office of governors: what awaits Russian federalism and local self-government / E. Gritsenko, V. Kryazhkov, O. Brezhnev, I. Leksin, N. Maljutin // Law. 2021. No. 12. P. 20–32.

Investigation of legal problems of issuing and circulation of cryptocurrencies on the blockchain for tax purposes / M. A. Egorova, O. V. Kozhevina, M. V. Sevostyanov, D. V. Ponomareva, G. Van // Law and the digital economy. 2022. No. 2. P. 10–15.

Zamakhina T. Record 653 laws: The State Duma summed up the work. URL: <https://rg.ru/2022/12/23/pravo-pisanie.html>

Kardashova I. B., Yakovlev K. L. The State Council in the system of public power: history and moderni-

ty // Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. 2021. No. 5 (85). P. 60–40.

Kostikova E. G. Cryptocurrencies in the financial system of Russia: new approaches to legal regulation // Business security. 2022. No. 4. P. 41–47.

Narutto S. V., Nikitina A. V. The constitutional principle of trust in modern Russian society // Constitutional and municipal law. 2022. No. 7. P. 13–18.

Ostrikova L. K. Institute of obligations due to harm: current state and ways of improvement // Actual problems of Russian law. 2019. No. 12. P. 43–52.

Starilov Yu. N. Public administration in the system of unified public authority: terminological outcome of the constitutional reform // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2020. No. 1. P. 20–31.

Starilov Yu. N. The system of federal executive authorities: the formation of transparent lawmaking or government procedures? // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2016. No 3. P. 16–57.

Starilov Yu. N. Public service law in Russia: significant novellas in public service legislation 2020–2022 // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. No 4 (51). P. 366–391.

Titov G. A. The system of budget administration bodies, the limits of their competence // Financial law. 2022. No. 10. P. 36–41.

Tikhomirov Yu. A. Dynamics of competencies of public authorities in normal and critical situations // Journal of Russian Law. 2021. Vol. 25, no. 3. P. 5–16.

Umanskaya V. P. Forms of implementation of executive power. Formation and development of branches of law in the historical and modern reality of Russia. In 12 T. T. VIII. Administrative law in the system of modern Russian law: monograph / R. L. Khachaturov, A. P. Shergin (eds.). Moscow : Yurlitinform. 2022. 736 p.

Financial law : textbook for bachelors / E. Y. Gracheva (ed.). Moscow : Prospect. 2016. 648 p.

Finance : studies. manual / E. F. Sysoeva, G. G. Chigarev (eds.). Voronezh : VSU Publishing House. 2019. 518 p.

Finance: textbook / S. A. Belozеров, G. M. Borodsky, S. G. Gorbushina [et al.] ; V. V. Kovalev (ed.). Moscow, Prospect. 2017. 928 p.

Chertkov A. N. "Symphony of authorities" as the doctrinal basis of the triumvirate of subsystems of public power // Constitutional and municipal law. 2022. No. 9. P. 41–45.

Воронежский государственный университет

Гриценко В. В., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Поступила в редакцию: 15.03.2023

Для цитирования:

Гриценко В. В. Публичная власть и финансовая система Российской Федерации: понятие, правовая природа и специфика конфликта // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 29–38. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/29-38>

Voronezh State University

Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Received: 15.03.2023

For citation:

Gritsenko V. V. Public power and the financial system of the Russian Federation: the concept, legal nature and specifics of the conflict / Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 29–38. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/29-38>