

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

БЕЛИКОВ Евгений Геннадьевич

**ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАК СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Научный консультант:

доктор юридических наук, профессор

Покачалова Елена Вячеславовна

Саратов – 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Раздел I. Концептуальные и правовые аспекты становления	
России как социального государства38	
Глава 1. Социальное государство как объект финансово-правового	
обеспечения, его сущность и принципы38	
1.1. Понятие социального государства.....	38
1.2. Принципы социального государства.....	64
Глава 2. Юридическое оформление основ социального	
государства в российском законодательстве80	
2.1. Законодательные основы формирования Российской Федерации	
как социального государства.....	80
2.2. Финансово-правовые основы функционирования	
Российской Федерации как социального государства.....	98
Раздел II. Актуальные проблемы теории финансового права	
как одного из важнейших регуляторов социально-	
экономических отношений в Российском государстве114	
Глава 3. Предмет и система российского финансового права	
как вектор становления и развития социальной составляющей	
финансовой деятельности Российской Федерации:	
дискуссионные вопросы114	
3.1. Предмет финансового права как одного из важнейших регуляторов	
социально-экономических отношений: проблемы определения	114
3.2. Система финансового права как основа комплексного рассмотрения	
проблем финансово-правового обеспечения развития социальной	
государственности: вопросы дифференциации и интеграции.....	130

Глава 4. Принципы финансового права, их роль в реализации идей социального государства и развитии публичных финансов	160
4.1. Принципы права, действующие в финансовом праве, как основа социального развития России: понятие и система.....	160
4.2. Общие принципы права, действующие в финансовом праве.....	187
4.2.1. Принципы права, имеющие нравственную основу.....	187
4.2.2. Организационные принципы права.....	205
4.3. Межотраслевые и отраслевые принципы, действующие в финансовом праве.....	248
4.3.1. Межотраслевые принципы, действующие в финансовом праве.....	248
4.3.2. Отраслевые принципы финансового права.....	253
Раздел III. Принципы построения и функционирования социального государства в подотраслях и институтах финансового права: особенности реализации.....	271
Глава 5. Социальная направленность российского бюджетного права как одна из основ финансово-правового обеспечения развития социальной государственности.....	271
5.1. Социально ориентированная бюджетно-правовая политика как приоритетное направление бюджетно-правового обеспечения развития социального государства.....	272
5.2. Реализация отдельных принципов права и социального государства в бюджетном праве.....	292
Глава 6. Налоговое право Российской Федерации и проблемы усиления его социальной направленности.....	314
6.1. Социально ориентированная налогово-правовая политика и налогово-правовые стимулы социальной направленности: проблемы взаимосвязи.....	315
6.2. Реализация отдельных принципов права и социального государства в налоговом праве.....	341

Глава 7. Роль отдельных подотраслей и институтов финансового права в осуществлении Российской Федерацией социально ориентированной финансовой и правовой политики.....	356
7.1. Финансово-правовой режим функционирования в Российской Федерации государственных целевых внебюджетных фондов как социальных фондов публично-правовых образований.....	356
7.2. Социальная направленность правового регулирования государственных и муниципальных децентрализованных финансовых ресурсов.....	382
7.3. Формирование иных институтов и подотраслей финансового права в аспекте обеспечения их социальной эффективности.....	403
Заключение.....	433
Библиографический список использованных источников.....	447
Приложения.....	524

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Одной из важнейших стратегических задач современного развития Российской Федерации, имеющих конституционную основу, продолжает оставаться построение социального государства. При этом не теряет своей актуальности проблема формирования в современных условиях его четких параметров, то есть комплекса требований, обязательств, выполнение которых ожидает общество, принимает или должно принимать на себя государство. Создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, реализация его прав, в первую очередь социальных, в условиях рыночной экономики во многом зависят от социальной ориентированности деятельности публично-правовых образований и их органов в различных сферах, в том числе в сфере публичных финансов.

Для воплощения в жизнь разнообразных направлений социального развития, выполнения государством соответствующих обязательств требуются значительные финансовые ресурсы, формирование которых может увеличить фискальную нагрузку на бизнес, и проведение взвешенной и последовательной финансово-правовой политики, без которой невозможно обеспечение социальной стабильности и преодоление вероятной социальной напряженности. В связи с этим становится вполне очевидной потребность страны в активном и рациональном финансово-правовом обеспечении идей и принципов социального государства, выражающемся, в частности, в создании соответствующих механизмов реализации социально-экономических прав граждан, социальных обязательств, принятых государством. При этом процесс юридического оформления идей и принципов социального государства в различных отраслях российского права, в том числе финансовом праве, находится в активной фазе, требует дальнейшего научного осмысления и совершенствования.

Несмотря на то, что в отечественной системе правового регулирования финансовому праву отводится существенная роль в общественном и государственном развитии, вопросы финансово-правового обеспечения социальной государственности в России не получили комплексного научного исследования, нормативного закрепления и адекватной практической реализации. Академик Международной академии наук высшей школы, профессор Н.И. Химичева впервые выдвинула в числе важнейших принципов финансового права принцип социальной направленности финансово-правового регулирования, требующий и в настоящее время дальнейшего теоретического обоснования и воплощения в правотворческой и правоприменительной деятельности. Учитывая также, что в принципах права в целом наиболее емко отражаются его сущность и социальное назначение, в свете исследуемой проблематики приобретает актуальность системное рассмотрение принципов финансового права как одного из ориентиров социального развития Российского государства. Кроме того, социально направленное финансово-правовое регулирование невозможно без уточнения предмета и системы данной отрасли права, содержание которых остается одним из самых дискуссионных вопросов современной финансово-правовой науки. Важнейшей причиной тому является высокая степень динамичности изменений, происходящих в экономической и социальных сферах общества и, как следствие, в законодательстве.

В связи с реализацией программных документов социально-экономического развития России социальная составляющая финансово-правовой политики в некоторой степени нашла отражение в финансовом законодательстве. Однако интерес представителей финансово-правовой науки сосредоточен в основном на отдельных аспектах вышеуказанной политики, не затрагивает всего многообразия ее видов и направлений применительно к рассматриваемой проблематике, нуждающейся в концептуальном научном осмыслении. В частности, требуют совершенствования, в том числе в аспекте социальной ориентированности,

бюджетно-правовая и налогово-правовая политика, финансово-правовая политика в банковской сфере, в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов и других областях.

Несмотря на то, что в различных подотраслях и институтах финансового права уже получили закрепление отдельные элементы социально ориентированного правового регулирования, в настоящее время отсутствует комплексный, целостный подход законодателя к концептуализации и реализации идей и принципов социального государства, а также установлению соответствующих им правовых механизмов и юридических средств. Так, сохраняют свою актуальность вопросы соблюдения принципа социальной справедливости в процессе налогообложения имущества и доходов физических лиц, установления и взимания обязательных страховых взносов в государственные внебюджетные социальные фонды, распределения бюджетных средств между регионами и отраслями народного хозяйства и публичного управления и т.д. При этом установление, например, отдельных льгот и поощрений социальной направленности в бюджетном и налоговом законодательстве не устраняет необходимости комплексного и последовательного подхода к проблемам социально ориентированного финансово-правового регулирования в целом и закрепления и предоставления стимулов, иных юридических средств в финансовом праве в частности.

Построение социально ориентированной рыночной экономики в России требует не только формирования и совершенствования соответствующих финансово-правовых механизмов стимулирования хозяйствующих субъектов, но и изменения государственной экономической и правовой политики в сфере управления отраслями народного хозяйства. В частности, нуждается в особом финансово-правовом регулировании деятельность государственных корпораций, осуществляющих социальные и иные публично значимые функции и наделенных государством в связи с этим значительными финансовыми ресурсами.

Таким образом, вышеизложенное предопределяет актуальность комплексного теоретического осмысления и практического разрешения проблем финансово-правового обеспечения развития социальной государственности в России.

Степень научной разработанности темы исследования.

Проблематика социального государства вызывает повышенный интерес у представителей различных гуманитарных наук. Среди ученых-юристов в вышеуказанной сфере небезосновательно выделяются труды специалистов в области конституционного права, поскольку социальное государство выступает не только конституционным принципом, но и одной из характеристик основ конституционного строя Российской Федерации. В связи с тем, что конституционно-правовые нормы социальной направленности нашли отражение и развитие в отраслевом законодательстве (трудовом, гражданском, в области социального обеспечения, финансовом и др.), они получили определенное осмысление в соответствующих юридических науках. При этом в теории финансового права отсутствуют работы, посвященные комплексному и системному рассмотрению проблем развития социальной государственности через призму данной отрасли права.

Большинство финансово-правовых исследований, затрагивающих проблематику социального государства, касается в основном различных аспектов функционирования государственных социальных внебюджетных фондов. Среди наиболее значимых для развития финансово-правовой науки трудов по данному направлению следует выделить диссертационные работы О.А. Ногиной («Контроль за деятельностью государственных внебюджетных социальных фондов». Москва, 1998 г., и «Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования». Москва, 2013 г.), С.В. Журавлевой («Правовые основы функционирования бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов Российской Федерации». Саратов, 2005 г.), И.В. Бит-Шабо («Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования

деятельности государственных социальных внебюджетных фондов». Саратов, 2015 г.). Отдельные вопросы финансово-правового регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов поднимались в диссертациях таких авторов, как Л.Н. Древаль («Финансово-правовое регулирование внебюджетных фондов в Российской Федерации (пути совершенствования)». Хабаровск, 1999 г.), Е.К. Широкова («Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации». Воронеж, 2008 г.), Т.А. Якубов («Финансово-правовое регулирование страховых взносов в государственные внебюджетные фонды». Москва, 2015. г.).

Некоторые вопросы социальной направленности бюджетно-правового регулирования затрагиваются в работах А.Д. Селюкова («Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации». Москва, 2003 г.), О.В. Болтиновой («Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития». Москва, 2008 г.), О.Н. Горбуновой («Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России». Москва, 2012 г.), Х.В. Пешковой («Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция)». Москва, 2014 г.) и др.

В области исследования проблем налогового права, связанных с реализацией некоторых принципов социального государства, заслуживают внимания научные труды В.В. Гриценко («Концептуальные проблемы развития теории налогового права современного российского государства». Саратов, 2006 г.), Д.А. Смирнова («Принципы российского налогового права: теоретические и практические аспекты формирования и реализации». Саратов, 2011 г.), М.Б. Разгильдиевой («Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения». Саратов, 2011 г.), В.В. Попова («Защита прав и законных интересов субъектов правоотношений в сфере налогообложения: вопросы теории и практики». Саратов, 2012 г.).

Вопросы финансово-правового обеспечения государственного финансового контроля за деятельностью органов государственной власти в процессе выработки и реализации ими финансовой политики, направленной на достижение общесоциальных интересов, в условиях формирования социального государства нашли отражение в работах Е.Ю. Грачевой («Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля», Москва, 2000 г.; и др.). Социальные аспекты финансово-правовой политики государства затрагивались также в трудах М.В. Карасевой («Бюджетное и налоговое право России (политический аспект)». Москва, 2003 г.), С.В. Рыбаковой («Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права». Саратов, 2009 г.), Ю.Л. Смирниковой («Финансовое право и политика: соотношение и взаимодействие». Москва, 2011 г.) и других. В частности, Е.В. Покачаловой было уделено отдельное внимание социальной составляющей долговой политики в ходе рассмотрения проблем финансово-правового регулирования государственного и муниципального кредита и долга («Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права». Саратов, 2007 г.). Финансово-правовой статус государственных учреждений социальной сферы и связанные с ним вопросы финансово-правовой политики подробно рассматривались Е.Г. Писаревой в рамках осмысления финансово-правового регулирования деятельности различных государственных учреждений («Государственные учреждения в системе субъектов финансового права». Саратов, 2011 г.).

Объект и предмет диссертационного исследования. *Объектом* исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности публично-правовых образований как одного из важнейших направлений их деятельности по обеспечению формирования и развития социальной государственности.

Предмет исследования составляют финансово-правовые нормы, характеризующиеся социальной направленностью и способствующие

обеспечению формирования и развития социального государства; научные концепции и теоретические положения, лежащие в основе финансово-правового обеспечения формирования и развития социального государства; материалы правоприменительной практики в указанной сфере.

Цель и задачи исследования. *Цель* диссертационной работы заключается в формировании концепции финансово-правового обеспечения развития социальной государственности в России, в углублении научных знаний о принципах, способах и средствах социально направленного развития финансового права как отрасли права, отрасли законодательства, а также в выработке практических рекомендаций, направленных на совершенствование финансовой деятельности публично-правовых образований в аспекте ее социальной ориентированности.

Цель исследования предопределила необходимость решения следующих *задач*:

выявить сущность и принципы социального государства как основ социально ориентированного развития финансово-правового регулирования;

определить направления правового обеспечения формирования социального государства и установить особенности финансово-правового регулирования в данной сфере;

уточнить понятийно-категориальный аппарат, связанный с финансово-правовым обеспечением развития Российской Федерации как социального государства;

оценить современные подходы к пониманию предмета и системы финансового права с позиции эффективного отраслевого правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства;

определить роль системы принципов права, действующих в финансовом праве, в реализации идей социальной государственности;

выявить состояние финансово-правового обеспечения социально направленного развития государства;

оценить современную финансово-правовую политику в бюджетной, налоговой, банковской сферах, в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов и иных областях с точки зрения социальной направленности;

установить особенности и проблемы реализации основных принципов социального государства в подотраслях и институтах финансового права;

раскрыть вопросы установления и применения финансово-правовых средств в бюджетной, налоговой, банковской и иных сферах как способов финансово-правового обеспечения развития социальной государственности в России;

выработать научные рекомендации по совершенствованию финансово-правового регулирования в аспекте его социальной направленности;

разработать концепцию главы «Правовые основы финансового обеспечения государственной социальной политики в Российской Федерации» проекта федерального закона «О публичных финансах».

Методологическая основа исследования. Для достижения поставленной цели исследования и решения вышеуказанных задач был использован комплекс общенаучных и частнонаучных методов: диалектический, историко-правовой, сравнительно-правовой, структурно-функциональный, формальной логики, а также системный подход и пр. Их применение позволило исследовать объекты во взаимосвязях и взаимозависимостях, выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы. При написании работы применялся междисциплинарный подход.

Диалектический метод позволил показать взаимодействие отдельных подотраслей, институтов финансового права и общих тенденций его развития как отрасли права с идеями и принципами социального государства, их взаимовлияние. С помощью данного метода исследована также взаимосвязь парных юридических категорий в финансовом праве (стимулов и ограничений, принуждения и убеждения) и выделены направления их социально ориентированного взаимодействия.

Применение исторического и сравнительно-правового методов дало возможность рассмотреть становление и развитие идей и принципов социального государства, их воплощение в конституционном и финансовом законодательстве различных стран. Историко-правовой метод использовался также при исследовании направлений финансово-правовой политики в аспекте ее социальной направленности, в том числе в периоды экономических кризисов, а также в ходе осмысления развития законодательства о страховых взносах в государственные социальные внебюджетные фонды.

Сочетание системного подхода и структурно-функционального метода позволило, во-первых, в системе рассмотреть действующие в финансовом праве принципы в качестве ориентиров социального развития Российской Федерации, во-вторых, выявить и исследовать проблемы финансово-правового обеспечения функционирования социального государства исходя из структуры системы данной отрасли права.

В ходе решения задач исследования широко использовались методы формальной логики (анализ, синтез, дедукция, индукция и т.п.), получившие наибольшее применение при формулировании выводов по результатам проведенного исследования, их обосновании и доказывании существующими предпосылками (нормативными положениями, правоприменительной практикой, научными концепциями). В частности, вышеуказанные методы позволили установить недостаточную обоснованность ряда положений финансово-правовой теории о принципах права, правовых стимулах, закрепленных финансовым законодательством, виды и особенности финансово-правовых стимулов социальной направленности как инструмента финансово-правового обеспечения развития социального государства; сформулировать и уточнить некоторые дефиниции понятий, связанных с финансово-правовым обеспечением развития социальной государственности; осуществить анализ действующего финансового законодательства с позиции

совершенствования финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства.

Диссертационное исследование основывается на достижениях общей теории права и отраслевых юридических наук.

Теоретическая база диссертационного исследования. Исследование избранной темы потребовало обращения к научным трудам представителей различных гуманитарных (общественных) наук, в которых сформулированы концептуальные идеи и принципы социального государства. В частности, характерные черты анализируемого феномена с позиций социологии и политики подробно рассмотрены в трудах А.С. Ахмадеева, П.К. Гончарова, Л.В. Константиновой, В.А. Торлопова и др. Проблемы функционирования социального государства с точки зрения экономической теории исследовались Е.В. Порезановой, В.Д. Роиком, Ю.Г. Тюриной, А.Г. Худокормовым и др. В рамках отечественной социальной философии проблематика социального государства затрагивалась В.С. Барулиным, П.К. Гречко, Л.Н. Кочетковой, В.А. Никитиным, Г.П. Отюцким, В.Г. Федотовой и др.

При изучении отдельных теоретических аспектов темы исследования были использованы работы и выводы ученых по общей теории государства и права: С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, З.С. Байниязовой, М.И. Байтина, К.В. Ведяхиной, А.Л. Захарова, Д.А. Керимова, Е.А. Киримовой, В.Л. Кулапова, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Т.В. Милушевой, Е.Н. Наумовой, Д.Е. Петрова, И.Н. Сенякина, Е.В. Скурко, О.И. Цыбулевской, К.В. Шундикова и др.

Закрепление в Конституции Российской Федерации понятия и основ социального государства потребовало обращения к работам ученых в области конституционного права: М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, В.Г. Вишнякова, К.Р. Галустовой, Т.В. Заметиной, В.Д. Зорькина, О.Е. Кутафина, М.А. Липчанской, И.В. Меня, О.В. Нечаевой,

М.В. Преснякова, А.В. Сигарева, У.А. Старшовой, Н.Д. Терещенко, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, С.А. Широбокова, Б.С. Эбзеева и др.

В ходе исследования социальной направленности принципов права, действующих в финансовом праве, правовых основ формирования социального государства автором широко использовался метод сравнительно-правового анализа. В связи с этим подверглись изучению работы специалистов в области гражданского права (С.В. Богданова, А.В. Винницкого, С.А. Ивановой, А.Я. Курбатова, А.Ю. Мигачевой), уголовного права (А.В. Арндаренко, Ю.И. Бытко, Г.Б. Виттенберга, О.Н. Городновой, П.С. Дагеля, В.Н. Кудрявцева, В.В. Мальцева и др.), трудового права и права социального обеспечения (Г.В. Сулеймановой, Н.П. Фофановой) и других отраслей права.

Теоретическую основу исследования проблем в области финансового права составили труды Л.Л. Арзумановой, А.З. Арсланбековой, Н.М. Артемова, И.В. Бит-Шабо, Л.Л. Бобковой, К.С. Бельского, Д.В. Винницкого, Л.К. Вороновой, А.В. Голубева, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, В.В. Гриценко, Л.Н. Древаль, А.С. Емельянова, С.В. Журавлевой, С.В. Запольского, А.С. Земцова, Л.Н. Земцовой, М.Ф. Ивлиевой, Е.И. Киселевой, А.Н. Козырина, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, Н.П. Кучерявенко, С.В. Мирошник, В.Н. Назарова, А.А. Нечай, О.А. Ногиной, Н.В. Омелехиной, Е.Н. Пастушенко, П.С. Пацуркивского, С.Г. Пепеляева, Г.В. Петровой, И.В. Петровой, Х.В. Пешковой, А.А. Пилипенко, Е.Г. Писаревой, Е.В. Покачаловой, В.В. Попова, М.Б. Разгильдиевой, Е.А. Ровинского, Т.Э. Рождественской, И.В. Рукавишниковой, С.В. Рыбаковой, Н.А. Саттаровой, А.Д. Селюкова, М.В. Карасевой, Ю.Л. Смирниковой, Д.А. Смирнова, Э.Д. Соколовой, С.С. Тропской, Р.О. Халфиной, Н.И. Химичевой, И.А. Циндилиани, С.О. Шохина, В.А. Яговкиной и др.

В работе также использованы труды зарубежных ученых в области экономической теории, государствоведения, налогообложения, теории

финансового права, налогового права, среди которых П.М. Годме, Дж. Кейнс, Р.А. Масгрейв, П.Б. Масгрейв, Е. Руськовски, Л. Штейн.

Нормативно-правовая база исследования включает в себя Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, в том числе Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, подзаконные нормативные правовые акты федерального уровня, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, направленные на финансово-правовое обеспечение развития социальной государственности. В работе использованы также нормативно-правовые акты, утратившие в настоящее время юридическую силу, с целью сравнительного анализа их содержания с действующим законодательством.

Эмпирической базой исследования послужили правовые акты различных судов судебной системы Российской Федерации, статистические данные различных органов и организаций (Счетной палаты Российской Федерации, Банка России, Министерства финансов Российской Федерации, общественных организаций), отражающие развитие правоприменительной деятельности финансовых органов и позиции судов в аспекте реализации финансово-правовых нормативных актов, направленных на обеспечение социального развития Российского государства.

Научная новизна диссертации заключается в том, что концептуальное и комплексное исследование проблем финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства осуществлено впервые. На основе применения методов научного познания, анализа научной и учебной литературы, законодательства и правоприменительной практики разработаны направления социально ориентированного развития различных структурных подразделений системы финансового права как отрасли российского права. Сформированная

авторская концепция финансово-правового обеспечения развития социальной государственности в России включает следующие новые аспекты и выводы:

определена особая (специфическая) роль финансово-правового регулирования в системе правового обеспечения формирования и развития социального государства;

установлены формы финансово-правового обеспечения социального развития государства;

систематизированы и охарактеризованы принципы, действующие в финансовом праве, как элемент финансово-правового обеспечения развития социального государства;

выявлены и охарактеризованы основные инструменты финансово-правового обеспечения развития социального государства (финансово-правовые стимулы и финансово-правовые ограничения), определены направления их социально направленного взаимодействия;

раскрыто содержание принципа социальной направленности финансово-правового регулирования как важнейшего и системообразующего принципа финансового права социального государства;

охарактеризованы основные направления современной финансово-правовой политики в бюджетной, налоговой, банковской сферах, в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов и иных областях с точки зрения социальной направленности;

выявлены особенности и проблемы реализации основных принципов социального государства в подотраслях и институтах финансового права, предложены пути устранения указанных проблем;

сформулированы научно обоснованные предложения по совершенствованию финансово-правового регулирования в аспекте его социальной направленности.

На защиту выносятся следующие новые и содержащие элементы новизны положения:

1. Выявлена приоритетная роль финансовой деятельности органов государственной власти и иных субъектов публичного права в обеспечении формирования и развития социального государства. При этом феномен последнего рассматривается в работе не только как практическая деятельность государства в социальной сфере, но и как конституционный принцип и концепт. В частности, отсутствие единого подхода к определению понятия социального государства среди представителей различных общественных наук и значимость сферы публичных финансов для реализации социальной политики государства и его территориальных образований предопределили авторскую трактовку рассматриваемой категории. Под социальным государством предлагается понимать правовое государство, основной целью которого является достижение и поддержание высокого уровня жизни каждого человека и общества в целом путем активной, сознательной и ответственной деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и иных субъектов публичного права, прежде всего в сфере публичных финансов, в целях обеспечения социальной защищенности и общественной стабильности, условий реализации личностного потенциала, минимизации социальных рисков и неоправданных социальных различий.

2. На основе анализа и системного рассмотрения базовых источников финансового права, содержащих положения социальной направленности, выявлено недостаточное отражение в финансовом законодательстве конституционных норм и принципов социальной государственности, нуждающихся в дальнейшем отраслевом развитии.

Обосновывается, что к формам финансово-правового обеспечения социального развития следует относить правовые акты различных органов государственной власти и местного самоуправления, содержащие финансово-правовые нормы в области:

реализации направлений государственной социальной политики;

осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в социальной сфере;

реализации социальных гарантий и социально-экономических прав граждан;

предоставления льгот, поощрений и иных правовых стимулов социальной направленности.

Выявлено, что финансово-правовые нормы, ориентированные на выполнение публично-правовыми образованиями социальных обязательств, содержатся в нормативно-правовых актах, принимаемых в основном законодательными органами государственной власти федерального и регионального уровней, а также представительными органами муниципальных образований. В то же время, несмотря на усиление законодательного регулирования финансового обеспечения социальных вопросов, главным образом на федеральном уровне, подзаконные финансово-правовые акты продолжают играть существенную роль в реализации социальной политики.

3. Сформулировано уточненное определение предмета правового регулирования финансового права как одного из важнейших регуляторов социально-экономических отношений в Российском государстве. Под предметом современного финансового права предлагается понимать финансовые и связанные с ними организационные общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования, распределения и использования государственных, муниципальных, иных денежных фондов (финансовых ресурсов) публичного характера, необходимых для достижения публичных и иных социально значимых интересов.

Доказано, что реализация идей социального государства в финансовом праве осуществляется через различные структурные подразделения системы данной отрасли права. Отсутствие в юридической литературе единства мнений относительно структуры данной системы обусловило авторский подход к выделению ее элементов с целью осуществления эффективного

социально ориентированного финансово-правового регулирования с учетом предмета современного финансового права и взаимосвязи с финансовой системой государства.

На основе ряда критериев (обособленного предмета и специальных источников правового регулирования, наличия общих положений и др.) в составе Особенной части финансового права выделены следующие нормативные образования:

подотрасли: бюджетное право; налоговое право; банковское (публичное) право; право публичного кредита и публичного долга; денежное право (право денежного обращения);

финансово-правовые институты: неналоговых государственных и муниципальных доходов; функционирования государственных социальных внебюджетных фондов; финансов государственных и муниципальных коммерческих организаций (предприятий); финансов государственных, муниципальных и иных некоммерческих организаций (учреждений); организации страхового дела; организации рынка ценных бумаг и др.

Предложенная структура Особенной части системы современного российского финансового права была положена в основу комплексного рассмотрения проблем финансово-правового обеспечения развития социальной государственности через призму конкретных подотраслей и институтов данной отрасли права.

4. Принципы финансового права предлагается рассматривать как один из ориентиров развития России как социального государства (элементов финансово-правового обеспечения развития социального государства). Под принципами финансового права понимаются основополагающие, объективно обусловленные требования, закрепленные в юридических нормах или непосредственно вытекающие из них, которые определяют направленность формирования, функционирования и развития правового регулирования общественных отношений в сфере финансовой деятельности публично-правовых образований.

5. С целью систематизации принципов финансового права в работе использован критерий деления принципов права по сфере их действия. В связи со сложной структурой системы финансового права, помимо общеправовых (общих), межотраслевых и отраслевых принципов, действующих в данной отрасли права, большое значение придается подотраслевым и институциональным принципам. В то же время обосновывается преждевременность выделения принципов подотраслей и институтов финансового права в качестве двух самостоятельных видов рассматриваемой системы и опровергается выделяемый в научной среде состав отраслевых принципов финансового права.

Предложен следующий состав принципов, действующих в финансовом праве как отрасли российского права и непосредственно влияющих на развитие социальной государственности и публичных финансов:

1) общие принципы права, закрепляемые в ратифицированных международно-правовых актах и внутригосударственном праве:

1.1) имеющие нравственную основу: справедливость, гуманизм, юридическое равенство граждан перед законом и судом, взаимная ответственность государства и личности;

1.2) организационные: законность, демократизм, федерализм, сочетание стимулирования и ограничения в праве, сочетание убеждения и принуждения, плановость, гласность;

2) межотраслевые принципы права: равноправие субъектов Российской Федерации, самостоятельность органов местного самоуправления;

3) отраслевые принципы финансового права: социальная направленность финансово-правового регулирования, приоритет публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений, единство финансовой политики и денежной системы;

4) принципы подотраслей и институтов финансового права (налогового права, бюджетного права, финансового контроля и т.д.).

6. Проведено теоретическое обоснование принципа социальной направленности финансово-правового регулирования как важнейшего и системообразующего принципа финансового права социального государства. Данный принцип предполагает необходимость учета при осуществлении правотворческой и правоприменительной деятельности в области публичных финансов социально значимых факторов (принципов права и социального государства, правовой политики, социально ориентированных правовых институтов и т.п.).

7. Обосновано, что в принципе социальной направленности финансово-правового регулирования, являющегося воплощением конституционного принципа социального государства, находят свое отражение характеристики и постулаты последнего. К наиболее значимым аспектам принципа социальной направленности финансово-правового регулирования отнесены выраженные в нормах финансового права сущностные черты принципов социального государства: социальной справедливости; социально ориентированной экономики; социально-экономического равноправия индивидов, социальных, национальных и иных общностей; социальной ответственности; социальной солидарности, включая социальное партнерство; социальной безопасности.

8. Уточнено определение финансово-правовой политики как важнейшего вида правовой политики и фактора социально направленного финансово-правового регулирования. Финансово-правовая политика определяется как деятельность государства, осуществляемая во взаимодействии с институтами гражданского общества, по формированию и реализации с помощью юридических средств концептуальных идей, программ, направленных на обеспечение эффективного правового регулирования в области публичных финансов. В качестве целей социально ориентированной финансово-правовой политики обозначены создание целостной и эффективной системы финансово-правового регулирования, обеспечение реализации и защиты с помощью юридических средств прав,

законных интересов субъектов финансовых правоотношений с учетом принципов социального государства.

9. Доказано, что существенными инструментами финансово-правового обеспечения развития социального государства выступают финансово-правовые стимулы и ограничения, являющиеся парными юридическими категориями. Им отводится приоритетное место в числе разнообразных юридических средств, с помощью которых может достигаться и проявляться социальная направленность финансово-правового регулирования. Финансово-правовые стимулы – это законодательно определенные правовые средства, побуждающие субъектов финансового права к правомерному поведению в сфере публичных финансов и создающие благоприятные условия для удовлетворения их законных интересов. Финансово-правовые ограничения представляют собой законодательно установленные правовые средства, определяющие рамки правомерного поведения субъектов финансового права и создающие благоприятные условия для удовлетворения, охраны и защиты публичных интересов в процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

10. Выявлены и по ряду оснований классифицированы финансово-правовые стимулы социальной направленности, способствующие реализации государством социальной политики: например, по содержанию (льготы, поощрения, иммунитеты); по институциональной и подотраслевой принадлежности (налогово-правовые, бюджетно-правовые и др.). Обоснована необходимость их дальнейшего совершенствования и развития.

11. Обосновано, что, несмотря на преобладание в процессе финансово-правового регулирования финансово-правовых ограничений, последние тесно взаимодействуют с финансово-правовыми стимулами, в том числе в аспекте социальной ориентированности. Выделены направления социально ориентированного взаимодействия стимулов и ограничений в финансовом праве:

1) закрепление финансово-правовых ограничений при установлении субъективных прав в сфере публичных финансов (например, права налогоплательщика на использование налоговых льгот и других налогово-правовых стимулов);

2) предоставление субъектам финансовых правоотношений права на финансово-правовые стимулы социальной направленности в результате добросовестного выполнения своих публичных обязанностей;

3) установление финансово-правовых ограничений с целью стимулирования субъектов финансовых правоотношений к более эффективному выполнению ими своих обязанностей, носящих социально ориентированный характер.

Аргументировано расширение форм финансово-правового стимулирования социально значимой деятельности, а также направлений социально ориентированного взаимодействия финансово-правовых стимулов и финансово-правовых ограничений.

12. Исходя из анализа принципа социальной направленности финансово-правового регулирования, в работе сформулирован вывод об основных тенденциях современного развития бюджетного права как подотрасли российского финансового права. При этом выявлены и раскрыты факторы, способствующие достижению социальной направленности бюджетного права:

осуществление социально ориентированной бюджетно-правовой политики;

реализация принципов права и принципов социального государства (справедливости, равноправия и др.);

обеспечение баланса частных и публичных интересов при осуществлении бюджетно-правового регулирования с учетом применения в науке финансового права антропосоциокультурного подхода.

13. Предложены направления совершенствования российской бюджетно-правовой политики в аспекте ее социальной ориентированности:

справедливое (соразмерное) распределение средств государственных и местных бюджетов, в том числе между различными отраслями народного хозяйства, сферами публичного управления, публично-правовыми образованиями, способствующее обеспечению достойной жизни и свободного развития человека, сохранению и укреплению социальной стабильности в обществе;

стимулирование субъектов бюджетных и иных правоотношений к социально ответственному поведению, способствующему экономическому и социальному развитию соответствующих территорий, организаций, увеличению доходов населения, в том числе путем сочетания финансово-правового убеждения и принуждения, предоставления дополнительных прав по формированию и использованию источников доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

широкое использование бюджетно-правовых стимулов социальной направленности (например, межбюджетных субсидий, субсидий физическим и юридическим лицам, материнского (семейного) капитала), требующих последовательного законодательного совершенствования с точки зрения определения понятийного аппарата, нормативного содержания и юридической техники;

дальнейший учет бюджетным законодательством иных социальных факторов.

14. Сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в акты бюджетного законодательства Российской Федерации:

а) статью 6 Бюджетного кодекса РФ дополнить абзацем 20 следующего содержания: «Бюджетно-правовые стимулы – установленные настоящим Кодексом правовые средства, побуждающие субъектов бюджетных и иных правоотношений к правомерному поведению в бюджетной и других сферах и создающие благоприятные условия для удовлетворения их законных интересов»;

б) Бюджетный кодекс РФ дополнить статьей 74.2 «Бюджетно-правовые стимулы.

К бюджетно-правовым стимулам относятся:

субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемые из федерального бюджета; субсидии местным бюджетам, предоставляемые из бюджетов субъектов Российской Федерации; субсидии, предоставляемые из местных бюджетов в формах, предусмотренных настоящим Кодексом;

субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам;

средства материнского (семейного) капитала, предусмотренные Федеральным законом «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»;

иные правовые средства, предусмотренные настоящим Кодексом и создающие благоприятные условия для удовлетворения законных интересов субъектов бюджетных и иных правоотношений»;

в) статью 65 Бюджетного кодекса РФ дополнить абзацами 2 – 5 следующего содержания: «Финансирование расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере образования, здравоохранения, социальной политики, культуры, кинематографии, физической культуры и спорта в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) должно осуществляться в полном объеме, независимо от:

размера дефицита соответствующих бюджетов, за счет которых происходит исполнение расходных обязательств;

объема снижения в соответствии с ожидаемыми итогами социально-экономического развития публично-правового образования в текущем финансовом году, прогнозируемого на текущий финансовый год и плановый период общего объема доходов соответствующего бюджета.

В рамках разделов расходов, перечисленных в абзаце 2 настоящей статьи, в законе (решении) о бюджете должны содержаться защищенные статьи (виды, подразделы) расходов, общий объем финансирования которых должен быть не менее 40 процентов от общего объема расходов соответствующего бюджета, утверждаемого на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период). В законе (решении) о бюджете могут предусматриваться защищенные статьи (виды, подразделы) расходов, имеющих социально значимый характер, и по иным разделам расходов в общем объеме не менее 10 процентов от общего объема расходов соответствующего бюджета, утверждаемого на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период)».

15. На основе исследования вопросов социальной направленности современного налогового права как подотрасли финансового права выделены и раскрыты факторы, способствующие достижению его социально направленного развития:

проведение социально ориентированной налогово-правовой политики;
реализация принципов права и принципов социального государства;
обеспечение баланса частных и публичных интересов при осуществлении налогово-правового регулирования, выражающегося в установлении государством такого уровня налогового бремени для организаций и физических лиц, который бы позволял налогоплательщикам свободно осуществлять экономическую (трудовую) деятельность и использовать законные способы снижения налоговой нагрузки, включая налоговое планирование и налоговую оптимизацию, а публично-правовым образованиям – осуществлять необходимое финансовое обеспечение выполнения публичных и иных социально значимых задач.

16. Предложены основные направления социально ориентированной налогово-правовой политики:

справедливое (соразмерное) распределение государством налогового бремени на население и бизнес посредством достижения оптимального

соотношения фискальной и регулирующей функций налогообложения организаций и физических лиц. Усиление регулирующего воздействия налогов посредством установления и применения разнообразных налогово-правовых стимулов и иных юридических средств позволит:

а) добросовестным налогоплательщикам, являющимся организациями и индивидуальными предпринимателями, более активно направлять получаемую прибыль на материальное и иное стимулирование работников, выражая тем самым свое социально ответственное поведение; развитие своей деятельности и экономики соответствующей территории в целом;

б) добросовестным налогоплательщикам – физическим лицам – использовать свои доходы и собственность для своего свободного развития и повышения благосостояния. При этом усиление регулирующей функции налогообложения доходов физических лиц посредством установления прогрессивной налоговой ставки и соответственно подоходного налогообложения будет способствовать в конечном итоге стабильному пополнению государственной и муниципальной казны и решению задач социального государства;

широкое использование налогово-правовых стимулов социальной направленности (налоговых льгот и поощрений), требующих последовательного законодательного совершенствования с точки зрения определения понятийного аппарата, нормативного содержания и юридической техники;

дальнейший учет законодательством о налогах и сборах социальных факторов: материального положения налогоплательщика – физического лица (например, при налогообложении доходов малоимущих граждан следует установить необлагаемый минимум); состава семьи налогоплательщика – физического лица (например, при налогообложении доходов, установлении семейного декларирования доходов); и др.

17. Сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах:

а) пункт 2 статьи 11 Налогового кодекса РФ дополнить абзацами 28 – 31 следующего содержания: «налогово-правовые стимулы – установленные законодательством о налогах и сборах правовые средства, побуждающие налогоплательщиков (плательщиков сборов) к правомерному поведению в сфере налогообложения и создающие благоприятные условия для удовлетворения их законных интересов;

налоговая льгота (льгота по сбору) – установленное законодательством о налогах и сборах правовое средство, способствующее облегчению положения налогоплательщика (плательщика сбора) и выражающееся в предоставлении ему дополнительных, особых прав (преимуществ) и (или) освобождении от обязанностей;

налоговое поощрение – установленное законодательством о налогах и сборах правовое средство, направленное на поддержку или одобрение публично-правовым образованием правомерных действий, деятельности налогоплательщика в какой-либо сфере путем применения к нему мер материального характера в области налогообложения;

налоговый иммунитет – правовой режим, при котором налогоплательщик освобождается от выполнения отдельных обязанностей в соответствии с международным правом и (или) законодательством о налогах и сборах в установленных пределах (при наличии определенных условий) в целях обеспечения выполнения публичных функций»;

б) пункт 2 статьи 17 Налогового кодекса РФ изложить в следующей редакции: «В необходимых случаях при установлении налога в акте законодательства о налогах и сборах могут также предусматриваться налоговые льготы, иные налогово-правовые стимулы и основания для их использования налогоплательщиком в качестве дополнительного элемента

налогообложения и (или) в рамках объекта налогообложения, налоговой базы»;

в) подпункт 3 пункта 1 статьи 21 Налогового кодекса РФ изложить в следующей редакции: «использовать налоговые льготы и иные налогово-правовые стимулы при наличии оснований и в порядке, установленном законодательством о налогах и сборах»;

г) статью 56 Налогового кодекса РФ изложить в следующей редакции: «Статья 56. Установление и использование налогово-правовых стимулов.

1. К налогово-правовым стимулам относятся:

налоговые льготы;

льготы по сборам;

налоговые поощрения;

налоговый иммунитет;

иные правовые средства, предусмотренные законодательством о налогах и сборах и создающие благоприятные условия для удовлетворения законных интересов налогоплательщиков (плательщиков сборов).

2. Нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения налогово-правовых стимулов, не могут носить индивидуального характера.

3. Налогоплательщик вправе отказаться от использования налогово-правового стимула либо приостановить его использование на один или несколько налоговых периодов, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом.

4. Налогово-правовые стимулы по федеральным налогам и сборам устанавливаются и отменяются настоящим Кодексом.

Налогово-правовые стимулы по региональным налогам устанавливаются и отменяются настоящим Кодексом и (или) законами субъектов Российской Федерации о налогах.

Налогово-правовые стимулы по местным налогам и сборам устанавливаются и отменяются настоящим Кодексом и (или) нормативными

правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя о налогах)»;

д) исключить из абзаца 7 пункта 2 статьи 219 Налогового кодекса РФ текст, начинающийся со слов: «но в совокупности не более 120 000 рублей за налоговый период»;

е) исключить из подпункта 4 пункта 1 статьи 218 Налогового кодекса РФ абзацы 16 и 17;

ж) исключить пункт 2 статьи 401 Налогового кодекса РФ; дополнить пункт 1 статьи 401 Налогового кодекса РФ подпунктом 2.1 и пункт 4 статьи 407 подпунктом 2.1 следующего содержания: «жилое строение, расположенное на земельном участке, предоставленном для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства».

18. Выявлено, что социальная направленность финансово-правового режима (института) функционирования государственных социальных внебюджетных фондов обуславливается рядом факторов. К их числу отнесены следующие: финансово-правовая политика в области государственных социальных внебюджетных фондов; принципы социального государства и принципы права, закрепленные в Конституции Российской Федерации, бюджетном законодательстве, законодательстве в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования; нацеленность данного финансово-правового института на достижение баланса частных и публичных интересов.

19. Уточнены понятие, цель и основные направления финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов, а также правовая природа страховых взносов в данные фонды как основы формирования их бюджетов.

Финансово-правовая политика в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов – это деятельность

государства, осуществляемая во взаимодействии с институтами гражданского общества, по формированию и реализации с помощью юридических средств концептуальных идей, программ, направленных на обеспечение эффективного правового регулирования в области образования, распределения и использования бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов – государственных финансов обязательного социального, в том числе пенсионного и медицинского, страхования. Цель данной политики обусловлена целями создания государственных социальных внебюджетных фондов и заключается в финансово-правовом обеспечении реализации конституционных прав граждан на пенсионное, медицинское, социальное обеспечение на основе соблюдения баланса публичных и частных интересов.

К основным направлениям осуществления финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов отнесены:

финансовое обеспечение потребностей населения и реализация конституционных прав граждан с помощью финансово-правовых средств в сфере пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования;

финансово-правовое стимулирование и оптимизация солидарного участия граждан, организаций и государства в системе пенсионного, социального и медицинского страхования;

– совершенствование законодательства в рассматриваемой сфере.

20. Обоснована преимущественно налоговая природа большинства обязательных страховых взносов, уплачиваемых в бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов, с отдельными элементами страхового метода взимания. Показана взаимосвязь правовой природы указанных публичных платежей с особенностями внутриотраслевого социально ориентированного правового регулирования; установлены и систематизированы признаки, объединяющие большинство обязательных страховых взносов с налогами.

21. Выявлены существенные составляющие правосубъектности государственных и муниципальных учреждений социальной сферы (на примере государственных учреждений науки) в области образования и использования дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения их деятельности.

22. Аргументирована необходимость финансово-правового регулирования деятельности государственных корпораций. Она обусловлена возложением на них особых социальных и иных общественно значимых функций; концентрированием у них значительных децентрализованных финансовых ресурсов публичного характера, которые требуют их эффективного использования и могут быть возвращены в федеральный бюджет в случае ликвидации данных организаций.

23. Установлено, что обеспечение финансовой и социальной стабильности в государстве во многом зависит от социально ориентированного развития банковского (публичного) права. К наиболее значимым факторам его социальной направленности отнесена социальная составляющая правовой политики в банковской сфере. Реализации данной составляющей способствуют, например, финансово-правовые стимулы социальной направленности в области банковского кредитования.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результаты диссертационного исследования будут способствовать дальнейшей разработке механизма и юридических средств финансово-правового обеспечения развития социальной государственности, совершенствованию финансового законодательства и правоприменительной практики. Благодаря разработанной автором концепции финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства получает системное развитие социально ориентированный контент науки финансового права. В частности, предмет, система и принципы финансового права, а также другие его категории и институты впервые охарактеризованы с точки зрения их роли в формировании и

развитии социальной государственности, в том числе в качестве инструментария ее эффективного финансово-правового обеспечения.

Теоретическая значимость диссертационного исследования определяется актуальностью и новизной рассматриваемых проблем, комплексным подходом к исследованию финансово-правовых проблем обеспечения развития социальной государственности. Практическое значение обусловлено ориентированностью исследования на совершенствование финансового законодательства, что призвано способствовать эффективному финансово-правовому обеспечению реализации социальных прав граждан и иных аспектов социальной государственности.

Содержащиеся в настоящей работе теоретические выводы и практические рекомендации могут быть использованы:

в научно-исследовательской деятельности при анализе актуальных проблем финансово-правового и иного отраслевого обеспечения социального развития Российского государства;

в процессе преподавания финансового, бюджетного, налогового права, а также иных отраслевых юридических дисциплин;

при подготовке учебной и учебно-методической литературы по финансовому праву, в том числе бюджетному и налоговому праву;

при разработке проектов нормативно-правовых актов, направленных на совершенствование финансово-правового регулирования в аспекте его социальной ориентированности;

при разработке рекомендаций для финансовых и иных правоприменительных органов в ходе реализации ими финансового законодательства, направленного на правовое обеспечение выполнения социальных гарантий и иных условий для достойной жизни и свободного развития человека.

Обоснованность и достоверность результатов диссертационной работы обусловлены актуальностью, методологией, сформулированной

целью и поставленными задачами; объектом и предметом исследования, широким кругом использованных библиографических источников, эмпирической базой. Особо значимые положения в области финансово-правового обеспечения социального развития государства исследованы и критически оценены с позиции их соответствия теории права, законодательству и практике правоприменения.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные научные результаты диссертационного исследования были опубликованы в монографиях, научных статьях, включая 25 публикаций в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации, материалах международных, всероссийских и межрегиональных научно-практических конференций, учебно-методических пособиях общим объемом 50,75 а.л.

Диссертация обсуждена и одобрена на заседании кафедры финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Основные теоретические положения и выводы диссертации использовались:

при чтении лекций и проведении практических занятий по дисциплинам «Финансовое право», «Налоговое право», «Инвестиционное право» в ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;

при проведении занятий со слушателями, организованных межрегиональным Центром профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих;

при подготовке учебно-методических пособий по финансовому и налоговому праву.

Сформулированные предложения и выводы, содержащиеся в исследовании, изложены в докладах и выступлениях на международных, всероссийских и межрегиональных научно-практических конференциях различного уровня (всего на 32 научных мероприятиях): «Юридическое

образование и наука в России: проблемы модернизации» (Саратов, 2006); «Современные проблемы теории налогового права» (Воронеж, 2007); Конституционные чтения (Саратов, 2007); «Реализация финансовой, банковской и таможенной политики» (Саратов, 2008); «Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса» (Саратов, 2009); «Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования» (Саратов, 2010); «Право и его реализация в XXI веке» (Саратов, 2011); «Институциональные проблемы современного финансового права» (Саратов, 2011); Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее (Саратов, 2013); «Законные интересы субъектов налоговых правоотношений: проблемы нормативно-правового обеспечения» (Саратов, 2014); «Происхождение государства и права: ревизия концепции» (Санкт-Петербург, 2014); «Право и общество в условиях глобализации: перспективы развития» (Саратов, 2014); «Правовая политика: приоритеты и формы реализации» (Ставрополь, 2014); «Бюджетное законодательство Российской Федерации: теоретические и практические проблемы совершенствования» (Саратов, 2015); «Кутафинские чтения» «Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки» (Москва, 2015); «Актуальные проблемы юридической науки и практики в сфере защиты конкуренции» (Саратов, 2015); «Достижения и проблемы современной науки» (Санкт-Петербург, 2016); «Защита прав и законных интересов субъектов отношений в сфере финансово-правового регулирования: проблемы теории и правоприменения» (Саратов, 2016), «Роль научных школ в становлении юриста» (Саратов, 2016) и др.

Отдельные положения диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность финансовых и финансово-кредитных органов.

Структура диссертации. Стремление к комплексному и разностороннему рассмотрению финансово-правовых аспектов формирования и развития социальной государственности в России обусловило структуру настоящего исследования и авторское видение

решения научной проблемы. Работа состоит из введения, трех разделов, включающих семь глав, разделенных на параграфы и подпараграфы, заключения, библиографического списка использованных источников, трех приложений.

ГЛАВА I. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ РОССИИ КАК СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Исследование вопросов финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства не будет концептуальным без обращения к истокам данного понятия и анализа сущности самого феномена социального государства. В связи с этим представляется целесообразным начать настоящее исследование изучением концептуальных и правовых основ формирования социального государства в России.

Глава 1. Социальное государство как объект финансово-правового обеспечения, его сущность и принципы

1.1. Понятие социального государства

Большинство развитых и развивающихся стран в настоящее время являются либо декларируют себя социальными государствами¹. В научной литературе феномен социального государства рассматривается в трех его проявлениях: как идея (концепт), как конституционный принцип и как практическая деятельность государства в социальной сфере. Исходя из этого, исследователями предлагается анализировать социальное государство на трех уровнях соответственно: научном (концептуальном), нормативном и эмпирическом².

¹ Социальное государство в настоящем исследовании рассматривается как тип современного государства. О понятии, сущности и социальной природе государства см.: *Кулапов В.Л.* Проблемы теории государства и права: учебное пособие. Саратов: Издательство ГОУ ВПО «Саратовская государственная академии права», 2009. С. 64 – 72. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2005. С. 52 – 57; и др.

² См.: *Гончаров П.К.* Социальное государство: сущность и принципы // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2000. № 2. С. 48.

Идея социального государства явилась результатом одного из путей преобразования буржуазного общества в период серьезного обострения противоречия классовых интересов в XIX веке – социал-реформистского, который в различных концепциях предусматривал постепенное совершенствование капиталистического строя в ходе экономических и политических реформ со стороны государства. Противоположный путь разрешения социального антагонизма интересов рабочего класса и буржуазии – социал-радикальный (революционный) нашел отражение в теории марксизма, предполагавшей с помощью социалистической революции построение социалистического государства.

Кроме того, идея социального государства появилась во многом под влиянием западно-европейской и северо-американской философии прав человека¹. Сам же термин «социальное государство» впервые употребил в середине XIX века немецкий государствовед и экономист Лоренц фон Штейн, который в рамках исследования проблем финансовой науки заметное место отводил и вопросам финансового права. В частности, последнее он рассматривал как «совокупность юридических правил, ограничивающих действие государственной финансовой власти»². Л. Штейн считал, что государство должно «осуществлять экономический и общественный прогресс всех его членов, так как развитие одного является условием и следствием развития другого, и в этом смысле мы говорим об общественном или социальном государстве»³.

В дальнейшем взгляды Штейна были поддержаны многими видными немецкими учеными-экономистами и социологами в конце XIX – начале XX веков, например, Ф. Науманном и А. Вагнером. При этом первые попытки реализации идеи социального государства также были сделаны в Германии

¹ Подробнее об этом см.: Шанин Т. Этапы развития философии прав человека: гражданские права, государство всеобщего благоденствия, право на своеобразие // Взаимосвязь социальной работы и социальной политики / под ред. Ш. Рамон. М., 1997. С. 28 – 30.

² Цит по: Лебедев В.А. Финансовое право: учебник. М.: Статут (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2000. С. 40.

³ Stein L. von. Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft Deutschlands. Stuttgart, 1876. S. 215.

при канцлере О. Бисмарке. Так, в период с 1883 по 1889 гг. там было введено несколько общественных систем обязательного социального страхования от различных социальных рисков: на случай болезни, от несчастных случаев на производстве, по инвалидности и старости¹. Тем самым впервые на государственном уровне были созданы «крупномасштабные механизмы общественного перераспределения доходов с целью социальной защиты низших слоев населения», по отношению к которым, таким образом, «законодательно закреплялись определенные социальные гарантии, обеспечивающие им приемлемый уровень благосостояния»².

Идеи социального государства были восприняты и видными представителями русской общественной мысли конца – XIX – начала XX вв.: П.Б. Струве³, Б.А. Кистяковским⁴, П.И. Новгородцевым⁵, И.А. Ильиным⁶ и др., которые являлись сторонниками создания в России правового государства с развитыми социальными функциями. Наиболее близкие идеи к концепции социального государства Л. Штейна, в том числе связанные с аксиологическим подходом к природе государства, высказывали П.И. Новгородцев и И.А. Ильин в своих трудах, посвященных вопросам права и нравственного идеала, праву человека на достойную жизнь, нравственным началам в организации экономики государства. В то же время взгляды вышеуказанных мыслителей, в отличие от представителей западноевропейской философии, носили преимущественно абстрактный и идеалистический характер, что явилось причиной их незначительной общественной поддержки и, напротив, распространения более радикальных, социалистических взглядов⁷.

¹ См.: *Роик В.Д.* Социальное страхование: история, проблемы, пути совершенствования. М., 1994. С. 19.

² *Константинова Л.В.* Социальная политика: концепция и реальность: Опыт социологической рефлексии. Саратов, 2004. С. 111.

³ См.: *Струве П.Б.* Patriotica: Политика, культура, религия, социализм. М.: Республика, 1997.

⁴ См.: *Кистяковский Б.А.* Философия и социология права. СПб., РХГИ, 1999.

⁵ См.: *Новгородцев П.И.* Об общественном идеале. М.: Пресса, 1991.

⁶ См.: *Ильин И.А.* Общее учение о праве и государстве. Собр. соч. в 10 тт. Т. 4. М.: Русская книга, 1994.

⁷ См.: *Кочеткова Л.Н.* Философский дискурс о социальном государстве: монография. М.: ИНФРА-М, 2012. С. 120 – 121.

Существенное влияние на развитие теории и практики социального государства оказали мировой экономической кризис 1929 – 1933 гг. и Вторая мировая война. Немаловажную роль в воплощении идей социального государства в практической плоскости сыграла концепция Д. Кейнса о государственном регулировании экономики. Известный американский экономист выдвинул и обосновал идею об объективном характере и неизбежности государственного вмешательства в экономические процессы, причем не только с целью их стабилизации, но и для сглаживания социальных последствий экономических спадов. Д. Кейнс считал, что вмешательство государства в перераспределение доходов в пользу социальной защиты малоимущих, регулирование им удовлетворительного уровня цен и занятости не только его право, но и обязанность. В связи с этим оно может «действовать как организованное сообщество в общих интересах и развивать социальную и экономическую справедливость, уважая и защищая индивидуума: его свободу выбора, его веру, его ум и его выражение, его предприимчивость и его собственность»¹.

С целью преодоления мирового экономического кризиса 1929 – 1933 гг. президентом США Ф. Рузвельтом были предприняты меры, воплощенные в его «Новом курсе», которые на многие десятилетия заложили основы американской модели социального государства. В частности, на законодательном уровне были закреплены права рабочих на коллективный договор и организацию профсоюзов, реализованы общегосударственные мероприятия по борьбе с безработицей, предприняты меры по улучшению социального обеспечения, сокращению рабочего дня, введению пенсий по старости.

Значимым документом, оказавшим существенное влияние на продвижение идеологии и практики социального государства в странах Северной Европы после Второй мировой войны, стал так называемый «План

¹ Кейнс Дж. Избранные произведения. М., 1993. С. 47.

Бевеиджа». Он был представлен в 1942 году на рассмотрение британскому парламенту председателем одного из его комитетов У. Бевеиджем и начал реализовываться в Великобритании лейбористским правительством с 1945 года. В основу Плана была положена видоизмененная немецкая модель социального страхования, предусматривавшая развитие системы социального обеспечения не только занятого населения, как в Германии, но и практически всех граждан, которая гарантировала бы всеобщую минимальную социальную обеспеченность. При этом источниками финансирования данной системы помимо взносов по социальному страхованию выступали средства государственного бюджета за счет поступавших в него налогов.

Центральной идеей Плана Бевеиджа была взаимосвязь социальной и государственной экономической политики, направленной на обеспечение полной занятости, с целью реализации принципа национальной солидарности, основанной, в свою очередь, на концепции распределительной справедливости. В связи с этим предполагалось обеспечение государством гарантий единого национального среднего дохода, контроля заработной платы и цен, создание доступной и бесплатной государственной системы здравоохранения, постепенная демонополизация крупных форм частной собственности на средства производства и иные меры¹.

На развитие в послевоенной Германии идеологии и практики социального государства, заложенной еще О. Бисмарком, существенным образом повлияла концепция социального рыночного хозяйства, или социальной ориентированной рыночной экономики, А. Мюллера-Армака. Автор концепции попытался объединить положительный опыт социально-экономической организации общества социалистического, национал-социалистического и капиталистического типов².

¹ См.: Гончаров П.К. Указ. соч. С. 48.

² См.: Худокормов А.Г. История экономических учений: Современный этап: учебник / под ред. А.Г. Худокормова. М.: ИНФРА-М, 1998. С. 77 – 78.

Так, А. Мюллер-Армак считал, что государство при организации социального рыночного хозяйства должно обеспечить условия для развития работника как личности, имеющей право участвовать в управлении предприятием и обществом, социальной безопасности всех членов общества при высокой степени индивидуальной социальной ответственности каждого из них. Для этого государство обязано активным образом поддерживать развитие малого и среднего бизнеса, создавать условия рыночной конкуренции и не допускать злоупотребления экономической властью. В сфере социальной защиты государство не должно ограничиваться только организацией системы обязательного общественного социального страхования, оно обязано с помощью экономической политики, используя рыночные механизмы, регулировать уровень доходов населения не только в периоды экономических спадов, но и в обычное время. Такими механизмами могут служить налогообложение, система социального обеспечения и социальной помощи нуждающимся. При этом государство должно использовать и гарантии обеспечения минимальной заработной платы¹.

Концепция А. Мюллера-Армака в качестве государственной идеологии легла в основу проводимых канцлером ФРГ Л. Эрхардом социально-экономических реформ в 50 – 60-е гг. XX в Западной Германии. Л. Эрхард, развивая и воплощая на практике теорию Мюллера-Армака, полагал, что государство должно создать такие политические, экономические и социальные условия в обществе, которые гарантировали бы свободное развитие личности и препятствовали монополизации власти в руках отдельных политиков и предпринимателей. Социальное назначение государства выражается, по его мнению, в том, что оно, как и рынок, должно функционировать для человека, который должен стать не средством и орудием для экономики и политики, а целью и ценностью. При этом, поддерживая развитие рынка, государство способствует раскрытию его

¹ См.: Константинова Л.В. Указ. соч. С. 114 – 115.

социального потенциала. По мнению Л. Эрхарда, целью государства социального типа должно выступать обеспечение социального баланса в обществе, который может быть достигнут путем создания условий для свободного развития экономически активного населения и организации системы помощи нетрудоспособным и слабым¹.

Обозначенные выше концепции социального государства, нашедшие применение на практике после Второй мировой войны с помощью политических и экономических мероприятий, повлияли на правовое закрепление не только идей, но и самого термина «социальное государство» в массовом порядке в законодательстве и, что не маловажно, конституциях многих стран. С этого времени социальное государство можно рассматривать как конституционный принцип, как особый тип государства постиндустриального общества.

Следует отметить, что в некоторых странах (Мексика, Германия, Ирландия) конституционное закрепление отдельных идей социального государства в результате революционных событий имелось еще до Второй мировой войны. В частности, в 1917 году в Мексике была принята Политическая Конституция Мексиканских Соединенных Штатов, действующая с определенными поправками по настоящее время, в ст. 25 которой были закреплены положения о необходимости более справедливого распределения доходов и богатств, о социальной справедливости и социальной ответственности². При этом первой социальной конституцией традиционно считается Конституция Германской империи 1919 года (Веймарская конституция Германии), в которой также имелись положения социального характера: о справедливости в хозяйственной жизни, о «цели обеспечить для всех достойное человека существование» (ст. 153), о рабочих советах, участвующих совместно с работодателями в установлении заработной платы и условий труда (ст. 165) и другие. В Конституции

¹ См.: Там же. С. 116.

² См.: Конституции государств Америки. В 3-х т. Т. 1. М., 2006.

Ирландии 1937 г. говорилось о «недопустимости концентрации собственности в руках немногих индивидов» (ст. 45), о том, что «право собственности должно регулироваться в соответствии с принципом социальной справедливости» (ст. 43), «государство должно защищать население от несправедливой эксплуатации» (ст. 45)¹.

В связи с перечислением конституций, закреплявших социально-экономические права, нельзя не упомянуть о советских конституциях, и прежде всего, Конституции РСФСР 1918 г. В частности, последняя носила ярко выраженный классовый характер в пользу «трудящихся», закрепляя комплекс социально-экономических прав только для них, провозглашала ликвидацию человека человеком и самих «эксплуататоров», «социалистическое государство диктатуры пролетариата». В то же время, несмотря на то, что эта и последующие советские конституции существенным образом повлияли на закрепление социально-экономических прав в конституциях буржуазных государств, положения социалистических конституций, как справедливо признается в научной среде, все же далеки от современной концепции социального государства². Прежде всего, основные различия между социалистическим и социальным государством заключаются в их целях, задачах и способах решения социальных проблем. В частности, если социальное государство представляет собой модель постепенного, целенаправленного социального развития в условиях рыночной экономики с целью преодоления социальных противоречий и сохранения государственного строя, то социалистическое государство образуется в результате революционного преобразования капиталистического государства и основывается на ином (социалистическом) способе производства. При этом усиление социальной политики социалистического государства на протяжении его существования не препятствовало его отказу от принципов

¹ См.: Чиркин В.Е. Социальное государство: некоторые вопросы теории и практики // Гражданин и право. 2008. № 5. С. 12 – 13.

² Там же. С. 12.

классовой политики, допускающих открытую дискриминацию и репрессии по классовому признаку¹.

Впервые термин «социальное государство» как конституционный принцип был зафиксирован в Основном законе ФРГ 1949 г., в ст. 20 которого установлено, что «Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством»². В дальнейшем рассматриваемый термин был закреплен в Конституциях стран Европы и Латинской Америки: Франции 1958 г., Испании 1978 г., Румынии 1991 г., Словении 1991 г., Колумбии 1991 г., Российской Федерации 1993 г., Перу 1993 г., Украины 1996 г., Эквадора 1998 г., Венесуэлы 1999 г. и др.

В Основных законах некоторых европейских стран и многих государств других частей света термин «социальное государство» не используется, но в них либо установлены характеристики государства, близкие по смыслу наименованию и содержанию данного термина, либо зафиксированы нормы, закрепляющие социально-экономические права населения и обязательства государства в социальной сфере. Так, в ст. 25 Конституции Японии 1947 г. было провозглашено, что «во всех сферах жизни государство должно прилагать усилия для подъема и дальнейшего развития общественного благосостояния, социального обеспечения, а также народного здоровья»³. В ст. 2 Конституции Италии 1948 г. сказано: «Республика признает и гарантирует неотъемлемые права человека – как частного лица, так и члена общественных объединений, в которых проявляется его личность, – и требует выполнения непреложных обязанностей, вытекающих из политической, экономической и социальной солидарности»⁴. В ст. 38 Конституции Индии 1949 г. установлено, что «государство должно обеспечить социальный порядок, способствующий

¹ См.: Кочеткова Л.Н. Указ. соч. С. 130.

² См.: Конституции государств Европейского союза. М., 1997. С. 187.

³ См.: Конституции зарубежных государств. М., 1996. С. 295.

⁴ См.: Конституции государств Европейского союза. М., 1997. С.423.

благосостоянию народа»¹. В ст. 2 Конституции Польши провозглашено, что «Республика Польша – демократическое, правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости»².

В настоящее время практически все принятые после Второй мировой войны конституции в той или иной степени содержат положения социального характера, социальные основы государства и права независимо от политического режима, формы правления и государственной религии. Так, например, вышеуказанные положения имеются даже в основных низамах (основных законах) мусульманских стран: Саудовской Аравии 1992 г., Султаната Оман 1996 г., Объединенных Арабских Эмиратов 1996 г. и др.³ Идеи социального государства отсутствуют в старейших действующих конституциях, например, США 1787 г. и Норвегии 1814 г. При этом и США, и Норвегия, и другие развитые страны, по справедливому мнению многих исследователей⁴, в данный момент фактически являются социальными государствами независимо от конституционного закрепления соответствующих постулатов.

Идеи социального государства, воспринятые правителями государств и воплощенные ими в программных документах, а также основных законах, нашли свое отражение на практике в проведении административных и социальных реформ, принятии обширного социального законодательства, первоначально о труде и социальном страховании. Как уже отмечалось, первые законы в данной сфере были впервые приняты в Германии при канцлере О. Бисмарке в 80-е годы XIX века. Например, в дореволюционной России в начале XX века в области трудовых и социальных прав и гарантий работников был принят целый ряд законов: «О вознаграждении потерпевшим рабочим вследствие несчастных случаев (1903 г.), «О страховании рабочих от

¹ См.: Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия. М., 2006.

² См.: Конституции государств Восточной Европы. М., 1996. С. 8.

³ См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 12 – 13.

⁴ См.: Гончаров П.К. Указ. соч. С. 50; Константинова Л.В. Указ. соч. С. 118; Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 13.

несчастных случаев на производстве», «Об обеспечении рабочих и служащих на случай болезни», «Об утверждении Совета по делам страхования рабочих» (1912 г.)¹. Следует согласиться со сложившимся мнением в научной литературе о том, что в результате успешного проведения социальных преобразований, приведших к созданию нового типа социальных отношений и социальной структуры, а также к существенному повышению уровня благосостояния населения большинства стран Европы и Северной Америки, завершился процесс перехода от государства досоциального, либерально-правового типа к государству социальному².

Представители различных социальных наук (С.В. Калашников³, В.П. Милецкий⁴, Л.Н. Кочеткова⁵ и др.) предпринимают попытки периодизации социального государства в целях выявления его характерных черт и формирования его идеальной модели. В частности, Л.Н. Кочеткова достаточно подробно, основываясь всех периодах исторического развития человеческого общества и философской мысли, выделяет шесть этапов периодизации социального государства: 1) догосударственный; 2) государственный (от появления первых государств до Нового времени); 3) подготовительный (от Нового времени до середины XIX в.); 4) классический европейский (с середины XIX в. до середины XX в.), который характеризуется теоретической разработкой и практической реализацией странами Западной Европы концепции социального государства; 5) государство всеобщего благосостояния (50 – 80-е гг. XX в.); 6) кризис государства всеобщего благосостояния (80 – 90-е гг. XX в. по настоящее время). При этом три последних этапа в указанных временных рамках рассматриваемый автор применяет к практике социального государства,

¹ См.: Сулейманова Г.В. Социальное обеспечение и социальное страхование. М., 1998. С. 14.

² См.: Константинова Л.В. Указ. соч. С. 118.

³ См.: Калашников С.В. Социальная политика социального государства: эволюция теории и практики. М., 2003. С. 79 – 104.

⁴ См.: Милецкий В.П. Этапы становления и развития теории социального государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 1999. № 2. С. 23 – 32.

⁵ См.: Кочеткова Л.Н. Указ. соч. С. 71 – 72.

предлагая следующие этапы: государства социального страхования; государства благосостояния; кризиса и выработки новой модели социального государства¹.

Последняя периодизация во многом основывается на периодизации В.П. Милецкого, который предлагает четыре этапа становления и развития теории и практики социального государства, делая акцент на его практической реализации. Первый этап (с середины XIX в. до Первой мировой войны) – распространение идей и ценностей социального государства, введение отдельных форм социального обеспечения и социальной защиты. Второй этап (с 1914 г. до Второй мировой войны) – разработка теории социального государства, ее первоначальное практическое воплощение. Третий этап (с 1945 г. по 90-е гг. XX в.) – активное формирование концепции социального государства (государства благосостояния) и создание его национальных моделей. Четвертый этап (90-е гг. XX в. по настоящее время) – кризис и критика государства благосостояния².

Рассмотренные варианты периодизации социального государства в зарубежных странах с учетом многозначного подхода к его феномену (как концепту, конституционному принципу и практической деятельности в социальной сфере) позволяют выделить следующие этапы становления и развития социального государства в России.

Первый этап (с конца XIX в. по 1917 г.) – восприятие и развитие идей социальной государственности в Российской империи русскими мыслителями (П.Б. Струве, Б.А. Кистяковский, П.И. Новгородцев, И.А. Ильин и др.), а также фрагментарно на законодательном уровне и в практической деятельности государства путем введения отдельных видов социального страхования для рабочих.

¹ См.: Там же.

² См.: *Милецкий В.П.* Указ. соч. С. 23 – 32.

Второй этап (1917 – 1990 гг.) – отказ от социально-реформаторского подхода в сглаживании социальных противоречий в условиях рыночной экономики и построение социалистического государства, основанного на социалистическом способе производства и концептуально противоположного социальному государству по своим целям, задачам и способам решения социальных проблем. В то же время данный этап характеризуется закреплением на конституционном уровне и практической реализацией комплекса социально-экономических прав, формированием законодательства и системы всеобщего пенсионного, социального и медицинского обеспечения, социального страхования. При этом активная социальная политика государства, реализуемая в основном за счет средств государственного бюджета, находилась в непреодолимом противоречии с его классовой политикой, допускающей открытую борьбу с инакомыслием по классовому признаку.

Третий этап (с 1990 г. по настоящее время) – возрождение в России в условиях построения рыночной экономики идей социального государства, провозглашение его на конституционном уровне, развитие конституционных основ и принципов социального государства в отраслевом законодательстве и реализация их на практике.

Проведенный анализ социального государства как концепции, конституционного принципа и практической деятельности с точки зрения историко-правового экскурса требует обращения к определению самого понятия «социальное государство», его сущности. По этому поводу в научной литературе существует множество разнообразных точек зрения, достойных пристального внимания. Учитывая, что государство вообще, а социальное государство как его современное проявление, тип либо характеристика, является предметом изучения многих социальных наук, представляется целесообразным последовательно остановиться на взглядах различных представителей данных отраслей знания.

В политологической литературе можно встретить определение социального государства, основанное на трактовках данного понятия в западной и отечественной литературе, как государства, стремящегося «к обеспечению каждому гражданину достойных условий существования, социальной защищенности, соучастия в управлении производством, а в идеале – одинаковых жизненных шансов, возможностей для самореализации личности в обществе»¹.

С точки зрения социологической рефлексии социальное государство представляет собой закономерный этап в развитии человеческой цивилизации и является сознательно конструируемым политико-правовым и социальным образованием, позволяющим обеспечить равномерное распределение общественных ресурсов, до определенной степени равнозначные стартовые условия граждан, способствуя тем самым социальной стабильности и социальному согласию в обществе². В данной парадигме сформулировано и определение, данное П.К. Гончаровым. По его верному мнению, социальное государство выступает особым типом высокоразвитого государства, которое с помощью своей активной регулятивной деятельности в различных сферах обеспечивает высокий уровень социальной защищенности всего населения, способствует развитию в обществе социальной справедливости³.

Заслуживает внимания и исследование сущности социального государства с точки зрения социальной философии⁴. Так, например, Л.Н. Кочеткова определяет социальное государство как «государство, которое с целью сглаживания классовых противоречий и стабильного развития рыночной экономики, гарантирует каждому гражданину такие стандарты

¹ Политология: учебник / под ред. М.А. Василика. М.: Гардарики, 2006. С. 325.

² См.: *Торлопов В.А.* Социальное государство в России: идеалы, реалии, перспективы. СПб., 1999. С. 23.

³ См.: *Гончаров П.К.* Указ. соч. С. 52.

⁴ См.: *Барулин В.С.* Социальная философия. Изд. 2-е. М.: ФАИР-ПРЕСС, 2000; *Гречко П.К.* Социальное: истоки, структурные профили, современные вызовы. М.: Российская политическая энциклопедия, 2009; *Кочеткова Л.Н.* Указ. соч.; *Никитин В.А., Отюцкий Г.П.* Теоретико-методологические вопросы социальной работы: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2006; *Федотова В.Г.* Хорошее общество. М.: Прогресс-Традиция, 2005; и др.

материальной жизнедеятельности, которые позволяют ему реализовывать свое право на частную и публичную автономию»¹.

В юридической науке содержится масса различных формулировок термина «социальное государство», как имеющих высокую степень обобщения мировой и отечественной теории и практики его построения, так и характеризующих особенности российского опыта конституционного закрепления и практической реализации. При этом большинство авторов, исследующих сущность социального государства, справедливо считают, что ее нельзя сводить только к социальной функции в узком смысле (деятельности государства в социальной сфере), которая присуща любому государству². В то же время ее реализация на данной стадии общественного развития имеет приоритетное значение, а все иные основные направления деятельности государства подвержены существенному влиянию задач социального государства, нацелены в первую очередь на решение социальных проблем.

В справочной юридической литературе даются в основном сходные определения социального государства, которое рассматривается как характеристика (принцип) конституционно-правового статуса государства, предполагающая закрепление в конституции гарантий экономических и социальных прав и свобод человека и гражданина и соответствующих обязанностей государства. При этом уточняется значение данной характеристики: государство призвано служить обществу и стремиться снизить неоправданную социальную дифференциацию³.

¹ Кочеткова Л.Н. Указ. соч. С. 103 – 104.

² См.: Гурлев А.В. Право человека на достойную жизнь как основная ценность социального государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 11. Подробнее о социальной функции государства см.: Коробов С.Е. Социальная функция государства: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Мазаева Е.С. Социальная функция современного Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Социальная функция государства в условиях инновационного развития экономики России / под ред. Г.А. Ахинова, И.Н. Мысляевой. М.: МАКС Пресс, 2008; и др.

³ См.: Энциклопедический юридический словарь / под общ. ред. В.Е. Крутских. 2-е изд. М.: Инфра-М, 1998. С. 301; Барихин А.Б. Большой юридический словарь. М.: Книжный мир, 2000. С. 593.

Ученые в области теории государства и права, как показывает анализ учебной литературы, не часто останавливают внимание на понятии и характеристике социального государства. Из имеющихся в литературе определений теоретиков государства и права представляет интерес определение В.Л. Кулапова и А.В. Малько, которое помимо признаков, содержащихся в вышерассмотренной формулировке термина, имеет и важное дополнение. Под социальным государством они понимают «организацию политической власти, в которой проводится сильная социальная политика, имеется конституционное гарантирование экономических и социальных прав и свобод человека и гражданина (особенно социально незащищенных слоев населения), а их надлежащая реализация является важнейшей обязанностью власти»¹.

Вышеназванные характеристики признаются ключевыми в развитии общества при построении социального государства и представителями науки конституционного права, которые небезосновательно полагают, что принцип справедливости является главным в ходе распределения экономических благ в рассматриваемом государстве, призванном помогать слабым и обеспечить достойный человека уровень жизни². В частности, с точки зрения М.В. Баглая, социальным государством называется «государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности». При этом оно «как бы исправляет формализм понятий «свобода» и «равенство», помогая людям непредприимчивым и бедным»³. Более развернутым представляется определение социального государства как государства, провозглашающего «высшей ценностью социальную справедливость, политика которого направлена на обеспечение гражданам достойной жизни, социальной

¹ Кулапов В.Л. Теория государства и права: учебник / В.Л. Кулапов, А.В. Малько. М.: Норма, 2008. С. 173.

² См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., переаб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 156.

³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 136.

защиты, минимизацию социальных рисков, создание условий для реализации творческого (трудового) потенциала личности»¹.

В научной литературе также верно обращается внимание на то, что слово «социальное» в понятии «социальное государство» указывает на новую сущность государства в постиндустриальном обществе, подчеркивает специфику его политики в распределительных отношениях. В частности, социальная политика государства должна основываться на началах социальной справедливости, обеспечивать на определенном уровне благосостояние всего населения, быть направлена на поддержку социально незащищенных категорий граждан². Кроме того, социальное государство характеризуется как одно из направлений деятельности государства, заключающееся в выполнении им текущих и стратегических социальных задач. При этом оно является «юридическим выражением ответственности и обязанностей государства перед обществом и личностью по осуществлению заложенной в экономических, социальных и культурных правах социальной программы»³.

Представляется справедливым также рассмотрение социального государства в неразрывной связи с правовым государством. В частности, по мнению И.В. Меня, социальным может быть только правовое государство, в котором уровень развития правовых механизмов способен уберечь власти от «перераспределительного произвола» и не позволяет социальному началу государственности навредить ее правовому началу. При этом автор полагает, что сущность правового и социального государства заключается в реализации в обществе принципов социальной справедливости и солидарности. Для этого государство должно осуществлять активную

¹ *Нечаева О.В.* Гендерные проблемы России как социального государства (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 11.

² См.: *Хабриева Т.Я.* Российская конституционная модель социального государства // Конституция, закон и социальная сфера общества (материалы научно-практической конференции, Москва, 1 декабря 2008 г.) / М.: ИЗиСП – М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 3.

³ *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 2005. С. 386.

регулятивную деятельность в социальной, экономической и других сферах общества, но в установленных правом пределах, соблюдая и защищая права и свободы человека как высшую ценность¹.

Рассмотренные выше определения понятия социального государства весьма разнообразны. Они часто отражают как сходные, так и иногда противоположные сущностные характеристики, содержат нередко оценочные понятия. Учитывая вышеизложенное, представляется возможным для дальнейших отраслевых правовых исследований предложить следующее определение социального государства.

Социальное государство – это правовое государство, основной целью которого является достижение и поддержание высокого уровня жизни каждого человека и общества в целом путем активной, сознательной и ответственной деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и иных субъектов публичного права, прежде всего в сфере публичных финансов, для обеспечения социальной защищенности и общественной стабильности, условий реализации личностного потенциала, минимизации социальных рисков и неоправданных социальных различий.

Как уже отмечалось, в конституциях многих государств, в том числе и России, закрепляется легальное понятие социального государства. В частности, согласно ч. 1 ст. 7 Основного закона «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Указанная в данной норме характеристика российского государства как социальной основы его конституционного строя на первых порах воспринималась многими политиками и юристами в качестве декларационной установки, поскольку социально-экономическое состояние России в 90 годы XX – начале XXI вв. не позволяло обеспечить условия для достойной жизни подавляющего большинства населения. Тем не менее,

¹ См.: *Мень И.В.* Модель правового и социального государства в России: конституционно-правовые аспекты: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 7, 17.

вышеназванная законодательная дефиниция содержит главные ориентиры, смысл социального государства – достойная жизнь и свободное развитие человека. При этом здесь отсутствует патерналистский подход государства к человеку, его будущему. Целью государственной социальной политики является создание необходимых условий для обеспечения достойной жизни и свободного развития человека, который, в свою очередь, должен прикладывать для этого собственные усилия, нести ответственность за себя и заботиться о своей семье. Таким образом, необходимо взаимное участие государства и человека в решении социальных задач, предполагающее и их взаимную ответственность.

Для раскрытия сущности вышеназванных ориентиров социального государства следует обратиться к содержанию понятий «достойная жизнь» и «свободное развитие человека», которые в научной среде справедливо признаются одновременно и целью, и средством, неотъемлемым условием прогресса всего общества¹. По замыслу разработчиков Конституции РФ 1993 года, социальное государство, в отличие от социалистического, не берет на себя обязанность тотального распределения в обществе всех, без исключения, материальных благ. Оно призвано путем поддержки и развития различных видов деятельности (экономической, в том числе предпринимательской, творческой и других) предоставить большинству граждан возможность самостоятельно обеспечить себе достойный их уровень жизни. При этом оно устанавливает для граждан определенные минимальные стандарты, которые гарантирует каждому из них выполнять. К одному из таких стандартов относится категория «достойная жизнь», имеющая публичный характер и отражающая качество и уровень жизни в отдельной стране².

¹ См.: *Галустова К.Р.* Конституционно-правовые основы формирования Российской Федерации как социального государства и перспективы его развития в условиях модернизации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 9.

² См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Юстицинформ, 2007. С. 25 – 26.

Содержание понятия «достойная жизнь» основывается, прежде всего, на ст. 25 Всеобщей декларации прав человека¹, в которой закрепляется право каждого человека «на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам». Обеспечение такого права признается странами СНГ в качестве стратегической цели социального государства². Однако понятие «достойная жизнь» не ограничивается только материальной составляющей, которая включает в себя предоставление гражданам возможности на получение материальных благ, обеспечиваемой определенным уровнем заработной платы и системой мер социального обеспечения. Достойная жизнь человека не возможна без удовлетворения им своих интеллектуальных, духовных и культурных потребностей, чему, как раз, должно способствовать его экономическое благополучие, выступающее лишь предпосылкой для свободного развития личности³.

Свободное развитие человека представляет собой неотъемлемое качество любого представителя современного человеческого общества, которое определяет его представления о смысле жизни, сам образ жизни, род занятий, стиль поведения. Однако такая свобода выбора имеет два

¹ См.: Всеобщая декларация прав человека: принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН // Российская газета. 1995. 5 апреля. № 67.

² См.: Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества: принята в г. Санкт-Петербурге 31 мая 2007 г. Постановлением № 28-6 на 28-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // Информационный бюллетень / Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 40. С. 153 – 193.

³ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010. С. 22. О понятии «достойная жизнь» см., также: *Старшова У.А.* Конституционные основы социального государства в РФ: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 12.

ограничения – это права, свободы и законные интересы других людей, а также публичные интересы государства и общества¹.

Цели и задачи социального государства тесно связаны с его функциями. В философской литературе под функциями социального государства понимают «объективные, относительно устойчивые, специфические свойства данного типа государства, связанные с его типическими характеристиками и необходимые для осуществления его задач, вытекающих из целей социального государства»². При этом следует еще раз подчеркнуть, что функции социального государства не следует отождествлять с социальными функциями государства как такового, то есть направлениями его деятельности в социальной сфере.

В литературе существуют различные классификации функций социального государства³. Следует отметить, что большинство авторов при выделении вышеуказанных функций обращают особое внимание на экономическую, в том числе финансовую, составляющую социального государства. Например, современный немецкий политолог Ханс-Юрген Урбан выделяет 4 функции социального государства: компенсаторную (функцию возмещения), связанную с занятостью и социальным страхованием, инвестиционную, эмансипаторскую, заключающуюся в защите личности от социальных рисков в условиях рыночной экономики, и функцию распределения и перераспределения доходов. При этом реализация последней функции остается, по его верному мнению, наиболее актуальным вопросом для социального государства XXI века⁴.

¹ См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. С. 24.

² Кочеткова Л.Н. Указ. соч. С. 107.

³ См.: Ахмадеев А.С. Генезис социального государства в постсоветской России: опыт региональной практики (на материалах республики Татарстан): дис. ... канд. полит. наук. Казань, 2004. С. 25; Македонская Ж.Х. Правовая природа Российской Федерации как социального государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 34; Кочеткова Л.Н. Указ. соч. С. 111; и др.

⁴ См.: Urban H.-J. Sozialpolitik in der globalisierten «Wissensgesellschaft» // Sozialer Forschung B. Munchen: 2000. № 11-12. S. 301 – 309.

Практика функционирования социальных государств позволила исследователям данного феномена условно выделить несколько его моделей в зависимости от степени участия субъектов социальной политики в ее реализации: либеральная, корпоративная, общественная и патерналистская¹. При этом в чистом виде ни одна из данных моделей не существует, но если элементы какой-то модели преобладают, то она является критерием отнесения социального государства к соответствующему типу: либеральному, консервативному или социал-демократическому.

Либеральная модель (США) предполагает опосредованное участие государства в реализации социальной политики, возложение ответственности за свое благосостояние и судьбу в основном на самих граждан, их семьи и негосударственные структуры (фонды социального страхования). Государство здесь активно создает условия для развития системы негосударственного социального страхования и социальной поддержки, а также получения и роста доходов граждан с помощью рыночных механизмов. При этом средства государственных бюджетов не являются существенным источником финансирования социальных программ, за исключением поддержки малоимущих граждан, в том числе малообеспеченных семей, получающих государственные пособия и налоговые кредиты. Уровень налогового бремени для всех налогоплательщиков в США, учитывая высокие показатели жизни большинства населения, считается достаточно низким, несмотря на действие подоходного налога по ставке до 35 %. В то же время для данного налога предусматриваются налоговые стимулы социального характера при покупке недвижимости, получении образования и медицинских услуг. Таким образом, при либеральной модели социального государства при финансировании из казны социальных расходов частные налоговые интересы стоят выше публичных, что достигается посредством механизмов

¹ См.: Константинова Л.В. Указ. соч. С. 201 – 205.

высокоразвитой экономики, позволяющим обеспечить на должном уровне доходы работающего населения.

При корпоративной модели социального государства активная роль в реализации социальной политики принадлежит предприятиям, которые, стимулируя своих работников к высокой производительности, обеспечивают предоставление им различных социальных гарантий, включая пенсионное и частично другие виды социального страхования. При этом государство не устраняется полностью от финансирования социальных программ, но приоритет в финансовом обеспечении социальных расходов отдается предприятиям, в которых создаются специальные социальные фонды. К числу стран, в которых преимущественно реализуется такая модель, относится, например, Япония. В данной стране в отношении граждан, а точнее различных видов их семей, установлены дифференцированные ставки общенационального подоходного налога (от 10 до 50 %), по которому установлен достаточно высокий размер необлагаемого минимума и различные льготы социального характера. При этом в Японии средний уровень обложения личных доходов населения вышеуказанным налогом составляет всего 5,8 %¹.

Общественная модель социального государства характеризуется ведущей ролью государства при осуществлении социальной политики на основе принципа солидарности путем перераспределения финансовых ресурсов общества посредством государственных бюджетов и фондов социального страхования. При этом солидарная реализация социальной политики предполагает совместное участие государства, работодателей и работников, в том числе посредством фискальных и страховых платежей. В то же время государство несет основную социальную ответственность перед гражданами. Описанная модель характерна в основном для скандинавских стран (Швеция, Норвегия, Финляндия). В частности, в Швеции ставка

¹ См.: Захаров В.И. Налогообложение физических лиц в разных странах // www.maxpark.com/user/1932Viktor/content/804787 (дата обращения: 10.05.2014).

подходного налога достигает 56,4 % и является самой высокой в Европе, в Финляндии ставки вышеуказанного налога варьируются от 8,5 до 49 %, в Норвегии – от 28 до 40 %.

Как уже отмечалось, рассмотренные ранее по одному из критериев модели социального государства представлены в идеальном виде. К вышеуказанным странам применимы также и другие модели, более точно раскрывающие особенности конкретного социального государства. В частности, для США и Японии характерны также стимулирующая и развивающая модели, базирующиеся уже на других основаниях. Суть данных моделей состоит в том, что государство стремится создать ориентиры и стимулы для социального развития страны, ее населения и предприятий, определяя именно им активную роль в решении социальных проблем. При этом государство, косвенно участвуя в разрешении социальных вопросов, реально заинтересовывает хозяйствующих субъектов вкладывать инвестиции в социальные проекты, человеческий капитал, совместно реализовывать на взаимовыгодных условиях социальные обязательства, в том числе с помощью системы налогообложения. В скандинавских странах помимо общественной реализуются такие модели, как административная и развивающая. Административная модель социального государства предполагает активное вмешательство государства в рыночные процессы, в том числе в сфере ценообразования, тарифной политики, занятости. При этом с целью выполнения большого количества социальных обязательств оно возлагает серьезную налоговую нагрузку на хозяйствующих субъектов, которые, в то же время, не имея особых экономических стимулов, заинтересованы в социальной стабильности. Иными словами публичные налоговые интересы превалируют над частными. Данная модель действует не только в скандинавских странах, но и в странах с переходной экономикой, и достаточно эффективна в кризисные периоды¹.

¹ См.: Константинова Л.В. Указ. соч. С. 205 – 210.

В России ни одна из ранее рассмотренных моделей социального государства не реализуется в полной мере, хотя для нее характерны отдельные элементы каждой из них с одновременным присутствием своей специфики. Так, в РФ очевидна лидирующая роль государства и других публично-правовых образований в реализации социальной политики, что выражается в значительных социальных расходах, обеспечиваемых из бюджетной системы, государственных внебюджетных фондов, а также иных денежных фондов публичного характера. При этом основным источником публичных финансов выступают налоги и иные фискальные платежи. В то же время Российское государство пытается использовать и стимулирующие возможности налогов и других финансовых рычагов для модернизации экономики и заинтересованности хозяйствующих субъектов в разрешении социальных проблем.

В условиях социального государства создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, во многом зависит от финансовой деятельности публично-правовых образований и их органов. Финансовое обеспечение социального государства признается странами СНГ в качестве важнейшего фактора и условия его является¹. По справедливому мнению О.Н. Горбуновой, «через финансовую систему осуществляется система мониторинга – слежение рублем за успешным (или менее успешным) развитием государства и общества в целом и, что самое важное, осуществляется государственное влияние и прямое воздействие на их развитие»². Представляется, что суть финансовой деятельности социального государства должна заключаться в социально ориентированном формировании, распределении и использовании публичных финансовых ресурсов с целью реализации публичных интересов. Особую роль в данном процессе следует отводить налогообложению,

¹ См.: Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества.

² Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России: научно-популярная монография. М.: ООО «Издательство «Элит», 2012. С. 15.

системе социального страхования и другим перераспределительным финансовым институтам, которые должны развиваться в соответствии с принципами социального государства.

1.2. Принципы социального государства

Социальное государство как конституционный принцип имеет и свои выработанные теоретиками и практиками постулаты, принципы. Анализ современного российского законодательства и литературы по политологии, теории права, конституционному праву свидетельствует о многообразии точек зрения по данному вопросу. При этом в литературе практически не встречается определение самого понятия «принципы социального государства». В связи с этим обратимся к значению слова принцип и терминологическому определению рассматриваемого понятия.

Термин «принцип» происходит от латинского слова «*principium*», означающего начало, основу. В таком же ключе разъясняется смысл этого слова и в справочной литературе. В современных словарях дается несколько значений понятия «принцип». Во-первых, это основное исходное положение какого-либо учения, теории, политической организации и т.п. Во-вторых, это норма поведения, деятельности, внутренняя убежденность в чем-либо. В-третьих, это основа устройства какого-либо механизма, машины и т.п.¹

Таким образом, принципы социального государства в общем виде – это исходные начала, положения, определяющие его сущность и особенности функционирования.

Авторы словаря-справочника по политологии перечисляют следующие принципы социального государства: индивидуальная свобода; демократия; справедливость; солидаризм; социальная защита и социальный мир². В науке теории государства и права отмечается, что социальное государство должно быть основано на принципах социального равенства, взаимной ответственности и справедливости, закрепленных в законодательстве³.

¹См.: Большой Энциклопедический словарь / глав. ред. А.М. Прохоров. М.: Советская энциклопедия, Фонд «Ленинградская галерея», 1993. С. 732; *Ефремова Т.Ф.* Современный толковый словарь русского языка. В 3-х т. Т. 2. М.: Издательская группа АСТ, 2006. С. 821.

²См.: Политология: словарь-справочник / М.А. Василик, М.С. Вершинин и др. М.: Гардарики, 2001. С. 60.

³См.: *Кулапов В.Л.* Теория государства и права: учебник / В.Л. Кулапов, А.В. Малько. М.: Норма, 2008. С. 173.

В конституционно-правовой литературе иногда используется понятие принципов социальной государственности. К ним относят направления социальной политики государства, закрепленные в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ и получившие свое развитие в статьях ее второй главы, посвященных социально-экономическим правам и свободам личности и граждан¹. Кроме того, выделяют конституционные принципы российского социального государства: достойный человека прожиточный минимум; максимально возможная занятость населения; социальная поддержка безработных; защита семьи, материнства, отцовства и детства; развитая система здравоохранения; достойный уровень жизни инвалидов; установление достойных государственных пенсий; развитие культуры и науки².

В.Е. Чиркин, основываясь на положениях ч. 1 ст. 7 Конституции РФ, называет два основных принципах социального государства – достойная жизнь и свободное развитие человека. При этом он выделяет конституционные признаки социального государства (конституционные индикаторы), которые, по сути, так же являются его принципами. Вышеназванный автор справедливо относит к ним признание социальной функции частной собственности; социальное партнерство; социально-экономическое равноправие и фактическое выравнивание положения индивидов и социальных, национальных и иных общностей; социальную справедливость; создание социально ориентированной экономики³. Схожа и позиция Т.Я. Хабриевой, которая относит к числу важных для природы социального государства положения о социальной функции частной собственности, социальной ответственности, социальной справедливости, социальной солидарности, социальном партнерстве⁴. Помимо

¹ См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. С. 23.

² См.: *Старшова У.А.* Указ. соч. С. 17, 18.

³ *Чиркин В.Е.* Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 24 – 37.

⁴ См.: *Хабриева Т.Я.* Указ. соч. С. 7.

справедливости и солидарности в качестве основных принципов социального государства обозначают и принцип равенства¹.

К числу базовых принципов социального государства в научно среде относят и «поддержку более слабых членов общества, защиту от значительных жизненных рисков, уменьшение социального неравенства». При этом выделяют два основных постулата, составляющих сущность правового содержания социального государства – свобода личности, которая должна быть неразрывно связана с ответственностью за свои действия, и социальная стабильность, достигаемая путем обеспечения социального равновесия². В этой связи представляет интерес мнение о том, что целью социального государства является поддержание равновесия между свободой и равенством, между правами и обязанностями, равенством и справедливостью³.

На основе проведенного анализа научной литературы, а также исследования международно-правовых актов⁴ можно выделить ряд основных принципов социального государства. К их числу относятся: социальная справедливость; построение социально ориентированной экономики; социально-экономическое равноправие индивидов и социальных, национальных и иных общностей; социальная ответственность; социальная солидарность, включая социальное партнерство; социальная безопасность.

Социальная справедливость выступает одним из важнейших принципов социального государства. Прикладная суть данного принципа выражается в обеспечении мер и условий, препятствующих существенному социальному и имущественному расслоению в обществе, достижении

¹ См.: *Мень И.В.* Указ. соч. С. 14, 24.

² См.: *Карпова И.Н.* Социальное государство в эпоху глобализации // *Гражданин и право.* 2006. № 11. С. 12, 13.

³ См.: *Вишняков В.Г.* Конституционные основы социального государства // *Журнал российского права.* 2004. № 8. С. 11.

⁴ См.: Всеобщая декларация прав человека: принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН; Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества: принята в г. Санкт-Петербурге 31 мая 2007 г. Постановлением № 28-6 на 28-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ; и др.

компромисса интересов различных индивидов и социальных групп. Социальная справедливость является производным понятием от философской категории справедливость, выступающей одновременно общеправовым принципом.

Категория справедливости (понятие о должном, основанное на представлениях о сущности человека и его правах) вызывала пристальный интерес у философов различных эпох, в том числе, Аристотеля, Сократа, Платона, Ф. Аквинского, И. Канта, Г. Гегеля, Д. Ролза, В. Кербера, К. Маркса, И.А. Ильина и др. При этом в научной литературе выделяется три основных подхода в формировании понятия справедливости. Первый подход основывается на рассмотрении справедливости как этической категории. Согласно второму подходу справедливость тесно связана с конкретным историческим периодом, который характеризуется уровнем развития производственных и иных общественных отношений. Третий подход заключается в отождествлении справедливости и права, поскольку справедливость во многом выражает его общесоциальную сущность¹.

В настоящее время справедливость понимается как соответствие между ролью лица, социальной группы в обществе и их социальным положением, между их правами и обязанностями, между преступлением и наказанием, между деянием и воздаянием, трудом и вознаграждением, заслуженным поведением и поощрением. Таким образом, критериями справедливости, в том числе социальной справедливости, выступают соразмерность, пропорциональность и эквивалентность воздаяния индивиду за его действия, вознаграждения за труд.

Содержание принципа социальной справедливости включает в себя несколько аспектов. Во-первых, он предполагает установление государством минимального размера оплаты труда, позволяющего удовлетворить минимальные потребности человека. Во многих странах, в том числе и

¹ См.: Баиева Н.А. Основные принципы деятельности социального государства // http://www.superinf.ru/view_helpstud.php?id=1716.

России, такой показатель на практике является лишь ориентиром для расчета пособий, пенсий и других выплат из государственных и местных бюджетов и не соответствует реальному прожиточному минимуму. Тем не менее, величина минимального размера оплаты труда постепенно возрастает и зависит от официальных данных по инфляции.

Во-вторых, расчетным показателем прожиточного минимума служит так называемая потребительская корзина. В нее включается минимальный перечень товаров и услуг, которые требуются для жизни человека. Не соответствие уровня доходов гражданина данному показателю по независящим от него причинам является основанием для предоставления ему со стороны государства пособия, субсидии или социальной помощи в натуральном виде. При этом размер потребительской корзины часто дифференцируется в зависимости от возраста (для детей, трудоспособных граждан, пенсионеров), социального статуса (например, для инвалидов).

Несмотря на постепенное увеличение доходов населения в России, сохраняется весьма значительный разрыв между богатыми и бедными. Так, в соответствии с данными исследования «Как жизнь?», проведенного в 2013 году Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в странах-членах данной организации, РФ находится примерно на одном месте с Чили и Мексикой по уровню неравенства доходов, который в данных государствах остается одним из самых высоких в мире. В частности, у 20% населения доходы в девять раз превышают доходы 20% самых бедных граждан¹. Вопрос о перераспределении доходов между богатыми и бедными во многих странах решается с помощью налогообложения (установления социальных налогов, прогрессивной шкалы по подоходным налогам) и государственной политики занятости населения.

В-третьих, уровень социальной справедливости прослеживается при реализации гражданами прав на труд и отдых, образование, жилье,

¹ См.: Преображенский И. Россиян все устраивает? URL: <http://www.rosbalt.ru/blogs/2013/11/06/1196604.html> (дата обращения: 12.02.2014).

пенсионное и медицинское обеспечение и других социально-экономических и социально-культурных прав. Развитие вышеназванных конституционных прав в России находит свое отражение в отраслевом законодательстве, в частности, трудовом, в области социального обеспечения, финансовом и т.п.¹

Наличие *социально ориентированной экономики* является необходимым условием существования социального государства и соблюдения его принципов. Роль государства в построении такой экономики весьма велика. Во-первых, оно должно иметь четкую концепцию среднесрочного и долгосрочного социально-экономического развития страны и ее территорий, направленную на достижение целей социального государства, без ущемления интересов отдельных слоев населения, национальных групп и регионов в пользу других. При этом данная концепция должна быть рассчитана на диверсификацию экономики, позволяющей широким слоям потребителей с разным уровнем доходов пользоваться результатами производства материальных благ и услуг в ассортименте. Это, в свою очередь, предполагает снижение роли природных ресурсов в качестве основных источников государственных доходов, их экономное использование и сохранение для последующих поколений. Для категорий граждан, которые не могут быть заняты в общественном производстве и иметь стабильный доход, государству необходимо предусмотреть меры социальной поддержки, достаточные для их нормального существования.

Во-вторых, государству необходимо создать и совершенствовать нормативную базу, стимулирующую работодателя развивать безопасные условия производства и вкладывать значительные средства для социальной поддержки работников. При этом оно должно выступать не только в качестве направляющего регулятора экономических отношений при соблюдении базовых законов рынка (спроса, предложения и т.п.), но и арбитра в спорах между работодателями и работниками, особенно в период циклических

¹ Подробнее данный вопрос будет освещен в других частях настоящего исследования.

спадов производства, экономических кризисов. В частности, законодательством предусматривается создание трехсторонних комиссий с участием органов исполнительной власти по урегулированию споров между сторонами трудовых отношений, проведение публичных мероприятий, включая митинги и демонстрации. В то же время, не следует забывать и о классовой сущности государства, которое всегда поддерживает экономическую и политическую элиту общества. Поэтому очень важно, чтобы в обществе преобладали представители среднего класса, что, в свою очередь, поможет существенно снизить дисбаланс интересов элиты и большинства населения.

В-третьих, социальное государство должно направлять существенную часть расходов своей бюджетной системы на социальные нужды населения, в том числе, участвуя в качестве собственника в естественных монополиях и промышленном производстве. Вопрос о размерах таких доходов в процентном выражении от величины доходов бюджетов является открытым. Большинство исследователей считают, что социальные расходы должны быть не менее 50 % в составе расходной части федерального бюджета, однако нормативно этот показатель в российском законодательстве в настоящее время не установлен.

Социально-экономическое равноправие индивидов, социальных, национальных и иных общностей как принцип социального государства предполагает активное и эффективное обеспечение со стороны государства равных социально-экономических возможностей индивидам и общностям в соответствии с их статусом в обществе с целью повышения уровня жизни населения. Данный принцип является разновидностью принципа юридического равенства граждан перед законом и судом. В связи с тем, что абсолютное равенство в социальных взаимоотношениях не достижимо, можно говорить лишь о формальном (правовом) равенстве в общественных

отношениях¹. Поэтому задачей социального государства выступает обеспечение гарантий социального характера, закрепляемых в юридических нормах, которые способствуют поддержанию социальной стабильности, стимулируют правомерное поведение индивидов, в том числе в трудовых и финансовых правоотношениях. На разных этапах исторического развития общества принцип юридического равенства имел различное проявление. В наибольшей степени действие данного принципа достигается в социальном государстве, поскольку признание ценности личности и защита социальных интересов приобретают на данной стадии общественного развития первостепенное значение.

Выравнивание возможностей (например, для представителей малочисленных народов, отдельных социальных слоев и групп) – это длительный, трудоемкий процесс, который сопровождается предоставлением социальным государством определенных преимуществ каким-либо группам населения на временной или постоянной основе. Речь идет, прежде всего, о предоставлении определенной категории граждан различных правовых стимулов (льгот, иммунитетов, поощрений и т.п.), одинаковых для всех представителей данной категории. Пределы и сроки предоставления правовых стимулов относятся к компетенции представительных органов власти. В целом же выравнивание возможностей социальных групп и регионов зависит от эффективности экономической политики государства, оптимизации межбюджетных отношений и качественного повышения уровня благосостояния населения.

Принцип социальной ответственности предполагает возложение на представителей государства, бизнес и граждан обязанностей перед обществом. Помимо различных видов юридической ответственности, которая наступает за совершение правонарушений, во многих странах мира высшие должностные лица, депутаты представительных органов несут

¹ Вопросы равенства в человеческом обществе являлись предметом изучения многих известных мыслителей прошлого: Аристотеля, Сократа, Платона, Цицерона, И. Бенгама, Л. Вайнреба, И. Канта.

ответственность за выполнение своих обязательств перед избирателями, что может выражаться в процедурах импичмента, отставки, отзыва. В юридической литературе достаточно обоснованно высказывается идея о том, что государство как субъект финансового права несет не только имущественную, но и политическую ответственность, которая может выражаться в реагировании самого государства на негативные проявления своей деятельности, например, посредством внесения изменений в законодательство, сокращения государственных расходов¹. Социальная ответственность бизнеса подразумевает создание благоприятных условий для работников, включая их социальную поддержку и возможность увольнения только по предусмотренным трудовым законодательством основаниям, участие в благотворительной деятельности и меценатстве. При этом во многих государствах запрещаются всеобщие забастовки или забастовки в отдельных отраслях народного хозяйства, которые могут парализовать нормальную жизнь общества и причинить серьезный ущерб государству. Конституциями большинства стран на граждан также возлагаются обязанности перед обществом, в частности, по соблюдению законодательства, призыву на военную службу, уплате налогов. Кроме того, нередко ставится вопрос о присвоении ряду конституционных прав (на труд, избирать депутатов представительных органов и высших должностных лиц) одновременно и статуса обязанностей².

Принцип социальной ответственности при осуществлении финансовой деятельности социального государства выражается во взаимных обязанностях государства и муниципальных образований, их органов и должностных лиц, с одной стороны, и физических и юридических лиц, с другой стороны, по отношению к друг другу, к обществу в целом в ходе

¹ См.: *Бобкова Л.Л.* Государство как субъект бюджетного права: монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 46 – 48; *Карасева М.В.* Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2003; *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 105 – 106.

² См.: *Чиркин В.Е.* Социальное государство: некоторые вопросы теории и практики // Гражданин и право. 2008. № 5. С. 11.

образования, распределения и использования публичных финансовых ресурсов. За неэффективное распределение и использование государственных и муниципальных денежных фондов высшие должностные лица исполнительных органов власти разных уровней должны нести реальную персональную ответственность, включая различные виды юридической ответственности. Так, возложение на Правительство РФ с 2009 года полномочия представлять ежегодный отчет о своей деятельности перед Государственной Думой¹, реализуемое его председателем, является попыткой установления социальной ответственности высших должностных лиц государства. При этом в современных политических условиях можно говорить лишь о политической ответственности, так как Председатель Правительства РФ является лидером партии, которая имеет конституционное большинство в Государственной Думе РФ. Применительно к гражданам и организациям рассматриваемый принцип в основном выражается в соблюдении обязанностей по уплате налогов и других обязательных платежей в казну соответствующего публично-правового образования, из которой происходит финансирование различных расходов, в том числе социально значимых. Кроме того, руководители государственных учреждений несут административную и уголовную ответственность за нецелевое использование бюджетных средств², механизм привлечения к которой, а также размер санкций давно нуждаются в существенном совершенствовании.

Социальная солидарность как принцип социального государства заключается в создании государством условий для мирного сосуществования и сотрудничества различных социальных слоев и групп в процессе

¹ См.: ст. 13 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. 1997. № 51, ст. 5712; 2016. № 27, ст. 4155.

² См.: ст. 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 06 июля 2016 г. № 374-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 1, ст. 1; 2016. № 28, ст. 4558; ст. 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. от 06 июля 2016 г. № 375-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 25, ст. 2954; 2016. № 28, ст. 4559.

производственных отношений. При этом государство не должно заведомо занимать позицию в пользу той или иной социальной группы, работника или работодателя, вызывая, тем самым, классовый антагонизм.

Социальное государство призвано развивать социальное партнерство, участвуя на равных с представителями работодателей и профсоюзов в урегулировании трудовых отношений, в том числе с помощью коллективных договоров, трудовых споров, совершенствовании условий труда и защите прав и социальных гарантий работников. Примерно в таком контексте речь идет о социальном партнерстве в сфере труда в разделе II Трудового кодекса РФ¹, подробно посвященного данному институту. В частности, законодателем установлены понятие, основные принципы, формы и уровни социального партнерства, стороны и органы социального партнерства, процедуры ведения коллективных переговоров, заключения, изменения, дополнения и регистрации коллективных договоров и соглашений.

Следует согласиться с мнением некоторых авторов о том, что положения о социальном партнерстве, включая право трудового коллектива на заключение коллективного договора, следует закрепить конституционно, распространив данный принцип не только на трудовые, но и иные социально-экономические отношения². На практике коллективные договоры, в особенности в государственных организациях, нередко затрагивают и финансовые отношения. В частности, речь идет о возможности трудового коллектива устанавливать нормативы распределении чистой прибыли с целью создания денежных фондов для улучшения жилищных условий работников, их материального стимулирования и т.п.

Социальная безопасность как принцип социального государства подразумевает создание им условий, препятствующих возникновению

¹ См.: Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изм. от 03 июля 2016 г. № 348-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 1, ст. 3; 2016. № 27, ст. 4281.

² См.: *Чиркин В.Е.* Социальное государство: некоторые вопросы теории и практики // Гражданин и право. 2008. № 5. С. 11; *Терещенко Н.Д.* Конституционные социальные права личности: история развития и современное состояние в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 47.

социальных взрывов, конфликтов, которые могут быть вызваны экономической, политической, демографической ситуациями в стране и в мире, чрезвычайными и иными обстоятельствами. В странах с рыночной экономикой, которая характеризуется циклическими процессами роста и спада общественного производства, экономическими, в том числе, финансовыми кризисами, роль социальной безопасности особенно актуальна. В кризисные периоды возникает серьезная угроза для осуществления активной и эффективной социально-экономической политики, сохранения прежнего объема социальных обязательств. Многим государствам при отсутствии у них финансовых и материальных резервов приходится существенно сокращать свои государственные расходы, в том числе в социальной сфере, увеличивать налоговое бремя на бизнес и население. Поэтому государство, в особенности социальное, должно заранее принимать меры по обеспечению различных видов социальной безопасности: национальной в целом, экономической, финансовой, продовольственной и других в частности.

Подводя итог изложенному в первой главе, можно сделать следующие выводы. Феномен социального государства в научной литературе рассматривается как идея (концепт), как конституционный принцип и как практическая деятельность государства в социальной сфере. Идея социального государства в первоначальном виде сформировалась в середине XIX – начале XX вв. в трудах немецких ученых-экономистов (Л. Штейна, Ф. Науманна, А. Вагнера) с целью постепенного преобразования буржуазного общества, в котором в тот период серьезно обострились противоречия классовых интересов. В дальнейшем она нашла свое развитие в работах Д. Кейнса, А. Мюллера-Армака и других ученых, чьи концепции существенным образом повлияли на практическое воплощение идеи социального государства в США и странах Западной Европы.

Идеи социального государства, воспринятые правителями государств (О. Бисмарком, Ф. Рузвельтом, Л. Эрхардом и др.) и воплощенные ими в

программных документах, а также основных законах, нашли свое отражение на практике в проведении административных и социальных реформ, принятии обширного социального законодательства. Кроме того, после Второй мировой войны в массовом порядке получает правовое закрепление и сам термин «социальное государство» в законодательстве, в том числе конституциях, многих стран. С этого времени социальное государство можно рассматривать как конституционный принцип, как особый тип государства постиндустриального общества. В настоящее время практически все принятые после Второй мировой войны конституции в той или иной степени содержат положения социального характера, социальные основы государства и права независимо от политического режима, формы правления и государственной религии. Закрепление понятия социального государства произошло и в Конституции РФ 1993 года (ст. 7).

Анализ взглядов представителей различных общественных наук относительно понятия социального государства показал отсутствие единого подхода к его определению. В связи с этим предложена авторская трактовка рассматриваемой категории. Социальное государство – это правовое государство, основной целью которого является достижение и поддержание высокого уровня жизни каждого человека и общества в целом путем активной, сознательной и ответственной деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и иных субъектов публичного права, прежде всего в сфере публичных финансов, для обеспечения социальной защищенности и общественной стабильности, условий реализации личностного потенциала, минимизации социальных рисков и неоправданных социальных различий.

Для социального государства характерны все традиционные функции любого государства, включая его социальную функцию. При этом они подвержены существенному влиянию целей и задач социального государства, которые пронизывают все основные направления деятельности государства, усиливая его социальное назначение. В настоящее время

социальное государство представляет собой тип современного высокоразвитого государства постиндустриального общества, который характеризуется наличием социально ориентированной рыночной экономики, развитой системой социального обеспечения и законодательства в социальной сфере, взаимной социальной ответственностью государства, общества и индивидов.

В последние годы в западноевропейских и других развитых странах идея социального государства претерпевает серьезную критику, поскольку достаточно успешное на протяжении нескольких десятилетий построение государства всеобщего благоденствия натолкнулось на такие явления как несоразмерность расходов государства по отношению к его экономическому росту, ослабление социальной активности (социальное иждивенчество) и т.д.¹ Учитывая, что многие достижения российского государства советского периода в социальной сфере за 90-е годы прошлого века были преданы забвению, а в области государственной политики вновь стали возвращаться к ценностям классического либерализма, на сегодняшний день идея социального государства в нашей стране вполне может являться ориентиром общественного развития.

При этом при построении социального государства в России необходимо учитывать западный опыт реализации вышеуказанной идеи и в то же время стараться выбрать такую модель социальной политики, которая была бы приемлема для российской действительности и зиждилась не только на финансовых, но и идеологических, и, прежде всего, нравственных основах. Последний тезис подтверждается, в частности, одной из ключевых идей, которая нашла свое отражение в Декларации о правах и достоинствах человека, одобренной X Всемирным русским народным Собором:

¹ Подробнее см.: *Константинова Л.В.* Указ. соч. С. 134 – 144.

«Содержание прав человека не может не быть связано с нравственностью. Отрыв этих прав от нравственных основ означает их профанацию»¹.

С учетом многозначного подхода к феномену социального государства (как концепту, конституционному принципу и практической деятельности в социальной сфере) можно выделить этапы его становления и развития в России.

Первый этап (с конца XIX в. по 1917 г.) – восприятие и развитие идей социальной государственности в Российской империи русскими мыслителями (П.Б. Струве, М.М. Ковалевский, Б.А. Кистяковский, П.И. Новгородцев, И.А. Ильин и др.), а также фрагментарно на законодательном уровне и в практической деятельности государства путем введения отдельных видов социального страхования для рабочих.

Второй этап (1917 – 1990 гг.) – отказ от социально-реформаторского подхода в сглаживании социальных противоречий в условиях рыночной экономики и построение социалистического государства, основанного на социалистическом способе производства и концептуально противоположного социальному государству по своим целям, задачам и способам решения социальных проблем. В то же время данный этап характеризуется закреплением на конституционном уровне и практической реализацией комплекса социально-экономических прав, формированием законодательства и системы всеобщего пенсионного, социального и медицинского обеспечения, социального страхования. При этом активная социальная политика государства, реализуемая в основном за счет средств государственного бюджета, находилась в непреодолимом противоречии с его классовой политикой, допускающей открытую борьбу с инакомыслием по классовому признаку.

Третий этап (с 1990 г. по настоящее время) – возрождение в России в условиях построения рыночной экономики идей социального государства,

¹ Елков И. Споры вокруг Собора // Российская газета. 2006. 7 апреля. № 72. С. 7.

провозглашение его на конституционном уровне, развитие конституционных основ и принципов социального государства в отраслевом законодательстве и реализация их на практике.

Деятельность социального государства основывается на базовых принципах, многие из которых были выработаны видными мыслителями человечества и закреплены в конституциях и отраслевом законодательстве большинства развитых стран. Принципы социального государства можно определить как исходные начала, положения, определяющие его сущность и особенности функционирования.

В научной литературе, так или иначе посвященной исследованию особенностей социального государства, отсутствует единая позиция о его принципах. Анализ вышеуказанной литературы, а также международно-правовых актов позволил выделить наиболее существенные и распространенные из них. Таким образом, к основным принципам социального государства относятся: социальная справедливость; построение социально ориентированной экономики; социально-экономическое равноправие индивидов, социальных, национальных и иных общностей; социальная ответственность; социальная солидарность, включая социальное партнерство; социальная безопасность. Степень реализации данных принципов в отраслевом законодательстве, в том числе финансовом, а также в практической деятельности органов публичной власти свидетельствует о степени раскрытия сущностных характеристик социального государства. В связи этим представляется целесообразным провести анализ действующего российского законодательства с целью выявления в нем основ социальной государственности.

Глава 2. Юридическое оформление основ социального государства в российском законодательстве

2.1. Законодательные основы формирования Российской Федерации как социального государства

Как известно, юридическое оформление основ социального государства в России связано с принятием Конституции РФ 1993 года. В дальнейшем конституционно-правовые нормы, касающиеся идей и принципов социального государства, получили отражение и развитие в отечественном законодательстве различной отраслевой принадлежности: трудовом, в области социального обеспечения, финансовом и др.

В частности, учитывая, что одной из целей социального государства выступает сглаживание и преодоление крайнего проявления социального неравенства, государство с помощью различных отраслей и институтов права использует разнообразные методы для достижения данной цели¹. Так, посредством трудового права оно не только регламентирует отношения между работником и работодателем, в том числе устраняя социальное неравенство работников, например, с помощью системы оплаты труда, но и производит определенное вмешательство в данные отношения, закрепляя нормы в сфере охраны труда. С помощью права социального обеспечения государство пытается решить проблему сглаживания социального неравенства в отношении категорий населения, лишившихся источника дохода или имущества в результате болезни, старости, инвалидности, стихийных бедствий и т.п. В нормах финансового права закрепляются некоторые механизмы, направленные на сглаживание имущественного и экономического неравенства (налоговое регулирование, включая налоговые стимулы, финансирование государственных и муниципальных социальных

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. С. 22.

расходов и др.). В связи с этим, представляется необходимым, остановиться на краткой характеристике источников отраслей и институтов российского права, затрагивающих в той или иной мере основы социальной государственности.

В научной литературе под правовыми основами социального государства справедливо понимают совокупность законодательных и иных нормативно-правовых актов, регулирующих социальные отношения¹. При этом ключевая роль в правовом обеспечении становления России как социального государства принадлежит международно-правовым актам (например, Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества), а также источникам конституционного права. В частности, в Конституции РФ нашли закрепление само понятие социального государства, гарантии его реализации и основы разграничения компетенции субъектов публичной власти в социальной сфере.

В ч. 2 ст. 7 Конституции РФ устанавливаются основные направления государственной социальной политики, которые в литературе одновременно считаются методами достижения целей социального государства², важнейшими социальными гарантиями³, обязанностями социального государства⁴. К их числу относятся:

1) *охрана труда и здоровья людей*. Данное направление включает в себя, по сути, две составляющие, которые конкретизируются в ст.ст. 37, 41 и 42 Конституции РФ, а также подробно регулируются трудовым законодательством и законодательством об охране здоровья граждан. Следует согласиться с имеющимся в литературе мнением о том, что в ч. 2 ст.

¹ См.: *Наумова Е.Н.* Социальное государство в России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2010. С. 7.

² См.: *Терещенко Н.Д.* Конституционные социальные права личности: история развития и современное состояние в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 24.

³ См.: *Беспалый И.Т.* Государственное право Российской Федерации: учебное пособие. Часть 1. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2004. С. 131.

⁴ См.: *Баглай М.В.* Указ. соч. С. 138.

7 Конституции РФ речь идет, прежде всего, об охране труда наемных работников, которые, в отличие от работодателей и лиц, занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью; находятся в более уязвимом положении в социальном плане¹. Поэтому государство следит за тем, чтобы работнику в процессе его трудовой деятельности были созданы необходимые условия, направленные на сохранение его жизни и здоровья, обеспечено его право на отдых.

Охрана здоровья граждан, наряду с охраной труда, выступает важной составляющей государственной социальной политики. В частности, в ст. 41 Конституции РФ конкретизируется, что государством финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию систем здравоохранения различных форм собственности. Следует отметить, что охрана здоровья людей важна государству не только исходя из гуманистических, но и прагматических позиций. Каждый гражданин – потенциальный налогоплательщик. Лишение работниками трудоспособности, в том числе вследствие профессиональных и других заболеваний, вредных привычек, негативно сказывается на доходной части бюджетов публично-правовых образований и внебюджетных фондов из-за недополучения налога на доходы физических лиц и социальных взносов соответственно, создает дополнительную нагрузку на данные денежные фонды в связи с выплатой соответствующих пенсий и пособий, обеспечением деятельности медицинских учреждений.

2) *установление гарантированного минимального размера оплаты труда*. Данная социальная гарантия является логическим продолжением предыдущего направления государственной социальной политики, нашедшего свое развитие в ст. 37 Конституции РФ, в которой закрепляется право каждого на вознаграждение за труд в независимости от каких-либо дискриминационных различий и не ниже минимального размера оплаты

¹ См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. С. 25.

труда, установленного федеральным законом. В настоящее время данный минимум на всей территории страны с 01 июля 2016 года составляет 7500 рублей в месяц¹. Несмотря на последовательное увеличение гарантированного государством размера оплаты труда (более чем в 7 раз по сравнению с уровнем 2000 года), которое зависит от множества факторов, данный размер выступает пока лишь ориентиром к цели социального государства по обеспечению каждому достойного уровня жизни;

3) обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан. Социальное государство, предоставляя гражданам условия для самостоятельного обеспечения себе и своей семье достойного уровня жизни и заботясь, таким образом, об их благополучии, социальной защищенности, обязано оказывать помощь, материальную поддержку тем категориям населения, которые в силу своего возраста и других объективных причин не в состоянии самостоятельно достичь для себя и своей семьи вышеназванного уровня. В связи с этим обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан выступает одним из важнейших направлений деятельности социального государства, которое согласно ст. 38 и 39 Конституции РФ обязано защищать и поддерживать названные институты и категории граждан.

Институт семьи является опорой любого общества и государства. Укрепление и социальная активизация данного института благоприятным образом сказывается как на демографической и, как следствие, экономической ситуации в государстве, так и поступательном развитии общества. В частности, увеличение рождаемости влияет на рост работающего населения, что, в свою очередь, ведет к снижению налогового бремени и повышению уровня благосостояния в стране. В то же время появление на свет ребенка в семье, в особенности в неполной, существенным

¹ См.: Федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» (с изм. от 02 июня 2016 г. № 164-ФЗ) // СЗ РФ. 2000. № 26, ст. 2729; 2016. № 23, ст. 3288.

образом отражается на уровне расходов семьи и создает определенные социальные риски для ее членов. Поэтому социальное государство должно предпринимать необходимые меры поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан. В частности, к таким мерам следует отнести, например: обеспечение малообеспеченных граждан жизненно важными материальными благами; установление и реализацию мер социальной защиты; поощрение и развитие благотворительности и осуществляемого общественными организациями социального служения;

4) *развитие системы социальных служб.* В условиях рыночной экономики резко возрастает угроза социальных рисков, в результате которых повышается уровень инвалидности, безработицы, малообеспеченности, сиротства, безнадзорности и вероятность возникновения других трудных жизненных ситуаций. Для оказания помощи гражданам, оказавшимся в таких ситуациях и не могущим преодолеть их самостоятельно, государство создает и развивает систему социальных служб различных форм собственности в соответствии с законодательством о социальном обслуживании населения. Примерами таких служб выступают комплексные центры социального обслуживания населения, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, центры (отделения) социальной помощи на дому, дома ночного пребывания, центры экстренной психологической помощи по телефону и т.п.;

5) *установление государственных пенсий и пособий.* Как уже подчеркивалось, государство с целью сглаживания социального неравенства в отношении категорий населения, лишившихся источника дохода или имущества в результате болезни, старости, инвалидности, стихийных бедствий и т.п., организует систему социального обеспечения для реализации соответствующего права граждан, закрепленного в ст. 38 Конституции РФ. Для этого в законодательном порядке устанавливается система государственных пенсий и социальных пособий;

б) *установление иных гарантий социальной защиты.* К таким социальным гарантиям можно отнести социально-экономические и социально-культурные права и свободы, закрепленные в главе 2 Конституции РФ, которые существенно развивают и дополняют вышеуказанные направления государственной социальной политики. Группу социально-экономических прав личности составляют право на труд, отдых (ст. 37), на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни или утраты трудоспособности, потери кормильца (ст. 39), право собственности (ст. 35), право на жилище (ст. 40). В группу социально-культурных прав входят право на образование (ст. 43), на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41) и т.д.

Как уже отмечалось, нормы конституционного права, содержащие основные категории и направления деятельности социального государства, получили дальнейшее развитие в отраслевом российском законодательстве, и прежде всего, в источниках трудового права. В частности, в нормах трудового права закрепляется механизм правового регулирования участников трудовых отношений, установлены права работников, гарантии и способы их защиты, в том числе порядок реализации конституционного права на защиту от безработицы. К наиболее значимым из источников трудового права, с точки зрения социальной направленности, следует отнести Трудовой кодекс Российской Федерации, Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации», федеральные законы «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «Об объединениях работодателей», «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

Среди перечисленных федеральных законов в сфере труда приоритетное значение имеет Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ, вступивший в силу с 01 февраля 2002 г., который закрепил содержание основных институтов трудового права. Социально-политическая

и экономическая роль данного документа заключается в достижении с помощью правовых средств оптимального соотношения интересов государства, работодателей и работников, обеспечении правовых механизмов защиты трудовых прав граждан при соблюдении баланса интересов сторон трудовых отношений в конкретной социально-экономической ситуации. В то же время Трудовой кодекс РФ по сравнению с ранее действующим законодательством предоставил большую свободу работодателю при принятии решений как при приеме работников (расширен круг оснований для заключения срочных трудовых договоров), так и при их увольнении (увеличен перечень оснований для расторжения трудового договора по инициативе работодателя). Кроме того, были снижены некоторые гарантии в отношении работников, обеспечиваемые за счет работодателя.

Законом РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (с изм. от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ)¹ установлены правовые, организационные и экономические основы государственной политики содействия занятости населения. В частности, в нем предусматриваются гарантии, связанные с реализацией гражданами РФ предусмотренных Конституцией РФ прав на труд и социальную защиту от безработицы. К таким гарантиям, предоставляемых государством, относятся, например, социальная, в том числе финансовая, поддержка безработных, бесплатное получение ими услуг по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию по направлению органов службы занятости. При этом, по мнению некоторых авторов, данный закон и в целом законодательство в сфере занятости и защиты населения от безработицы, недостаточно способствуют достижению целей социального государства, провозглашенных в Конституции РФ, в отношении безработных и ищущих работу граждан. В связи с чем вышеуказанные акты, несмотря на

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 18, ст. 565; СЗ РФ. 1996. № 17, ст. 1915; 2016. № 11, ст. 1493.

регулярное внесение в них изменений, нуждаются в дальнейшем совершенствовании¹.

Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 283-ФЗ)² направлен на регулирование отношений, связанных с реализацией гражданами конституционного права на объединение в профессиональные союзы. В частности, в нем установлены правовые основы создания профсоюзов, их права и гарантии деятельности. К числу основных прав профсоюзов относятся: ведение коллективных переговоров, заключение коллективных договоров и соглашений от имени работников; участие в разработке государственных программ занятости; представление и защита прав и интересов работников; осуществление профсоюзного контроля за соблюдением работодателями законодательства о труде.

Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей» (с изм. от 28 ноября 2015 г. № 355-ФЗ)³ закрепляет право работодателей на объединение в целях представительства законных интересов и защиты прав своих членов в сфере социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений с профсоюзами и органами власти, правовое положение объединений работодателей. При этом государство содействует реализации данного права в целях развития социального партнерства и обеспечения участия работодателей в формировании и проведении согласованной политики в вышеуказанной сфере.

Федеральный закон от 01 мая 1999 г. № 92-ФЗ (с изм. от 27 мая 2016 г. № 142-ФЗ) «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию

¹ Подробнее см.: *Фофанова Н.П.* Совершенствование законодательства о занятости населения и защите российских граждан от безработицы с позиции социального государства // Современное право. 2009. № 5. С. 58 – 61.

² СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 148; 2016. № 27, ст. 4216.

³ СЗ РФ. 2002. № 48, ст. 4741; 2015. № 48, ст. 6721.

социально-трудовых отношений»¹ устанавливает правовую основу создания и деятельности Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, состоящей из представителей Правительства РФ, общероссийских объединений профсоюзов и общероссийских объединений работодателей. Основными целями создания такого органа выступают регулирование социально-трудовых отношений на федеральном уровне и согласование социально-экономических интересов сторон, в том числе с помощью ведения коллективных переговоров и подготовки проекта генерального соглашения между сторонами комиссии.

Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 305-ФЗ)² предоставляет гражданам, работающим в экстремальных природно-климатических условиях Севера дополнительный отпуск, гарантии и компенсацию расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно, а также расходов, связанных с переездом из других регионов России для работы по трудовому договору. Возможность получения компенсации расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха и обратно предусматривается и для различных категорий пенсионеров, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Кроме того, рассматриваемый закон содержит также финансово-правовые нормы, касающиеся закрепления расходов по выплате вышеназванных льгот в качестве расходных обязательств за различными публично-правовыми образованиями и порядка их предоставления из соответствующего бюджета.

В нормах права социального обеспечения, носящего комплексный характер, закрепляются механизмы реализации различных организационно-правовых форм социальной защиты населения: собственно социального

¹ СЗ РФ. 1999. № 18, ст. 2218; 2016. № 22, ст. 3090.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 16, ст. 551; СЗ РФ. 2016. № 27, ст. 4238.

обеспечения (в основном в отношении отдельных категорий государственных служащих), социального страхования (пенсионного, медицинского, от несчастных случаев на производстве и т.д.) и социальной помощи (в отношении малоимущих граждан). К числу основных источников права социального обеспечения, регулирующих отношения непосредственно в области отдельных видов социального обеспечения, следует отнести: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 227-ФЗ)¹, Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 385-ФЗ)², Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» (с изм. от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ)³, Федеральный закон от 17 декабря 2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»⁴, Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (с изм. от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ)⁵, Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 256-ФЗ)⁶, Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 286-ФЗ)⁷.

К важнейшим источникам права социального обеспечения, регулирующим отношения в области социального страхования и содержащим нормы различной отраслевой принадлежности, относятся: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. от 03 июля 2016 г.

¹ СЗ РФ. 2001. № 51, ст. 4831; 2016. № 27, ст. 4160.

² СЗ РФ. 2013. № 52, ст. 6965; 2016. № 1, ст. 5.

³ СЗ РФ. 2013. № 52, ст. 6989; 2016. № 22, ст. 3091.

⁴ СЗ РФ. 2001. № 52 (1 ч.), ст. 4920; 2014. № 23, ст. 2930. Данный федеральный закон не применяется с 1 января 2015 г., за исключением положений, регулирующих исчисление размера трудовых пенсий и подлежащих применению в целях определения размеров страховых пенсий в части, не противоречащей Федеральному закону от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

⁵ СЗ РФ. 2013. № 52, ст. 7007; 2014. № 30, ст. 4257.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 3, ст. 168; 2016. № 27, ст. 4295.

⁷ СЗ РФ. 2011. № 48, ст. 6724; 2016. № 15, ст. 2055.

№ 250-ФЗ)¹, Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 250-ФЗ)², Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 286-ФЗ)³.

Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» устанавливает основания возникновения права на пенсию по государственному пенсионному обеспечению, порядок ее назначения и выплаты. Данным законом предусмотрено 5 видов пенсий по государственному пенсионному обеспечению: пенсия за выслугу лет, пенсия по старости, пенсия по инвалидности, пенсия по случаю потери кормильца и социальная пенсия.

Для большинства категорий лиц, проходивших военную службу или приравненную к ней службу в РФ, странах СНГ и СССР, а также членов их семей, порядок назначения и выплаты пенсий регулируется Законом РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 305-ФЗ)⁴.

Федеральным законом «О страховых пенсиях» устанавливаются основания возникновения права граждан РФ на страховые пенсии и порядок его реализации. Данным законом предусмотрено 3 вида страховых пенсий: по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца.

Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» предусматривает основания возникновения права граждан на накопительную пенсию и порядок его реализации. Правом на накопительную

¹ СЗ РФ. 2001. № 51, ст. 4832; 2016. № 27, ст. 4183.

² СЗ РФ. 1999. № 29, ст. 3686; 2016. № 27, ст. 4183.

³ СЗ РФ. 2010. № 49, ст. 6422; 2016. № 27, ст. 4219.

⁴ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 9, ст. 328; СЗ РФ. 2016. № 27, ст. 4238.

пенсию обладают застрахованные лица, имеющие право на страховую пенсию по старости, при наличии средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части их индивидуального лицевого счета или на пенсионном счете их накопительной пенсии. В последнем случае размер накопительной пенсии должен составлять более 5 процентов размера страховой пенсии по старости данного застрахованного лица.

Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 399-ФЗ)¹ направлен на реализацию государственной политики в области социальной защиты инвалидов, исходя из обеспечения данной категории населения равных с другими гражданами возможностей в реализации ими конституционных прав и свобод. В частности, данным законом государство устанавливает инвалидам гарантии их трудовой занятости, по оказанию им квалифицированной бесплатной медицинской помощи, обеспечению беспрепятственного доступа их к информации, объектам социальной инфраструктуры, по предоставлению им ежемесячной денежной выплаты и т.д.

До 1 января 2015 года действовали Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»² и Федеральный закон от 02 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»³. Первый из вышеуказанных законов регулировал деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, иных социальных услуг и материальной помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации. В частности, в нем были установлены принципы, виды и организационные основы социального обслуживания населения. Федеральный закон «О социальном обслуживании граждан

¹ СЗ РФ. 1995. № 48, ст. 4563; 2016. № 1, ст. 19.

² СЗ РФ. 1995. № 50, ст. 4872; 2013. № 48, ст. 6165.

³ СЗ РФ. 1995. № 32, ст. 3198; 2013. № 52, ст. 6961.

пожилого возраста и инвалидов» регулировал общественные отношения в сфере социального обслуживания конкретных категорий граждан: лиц пожилого возраста и инвалидов, устанавливая, в частности, им гарантии социального, экономического и правового характера по удовлетворению потребностей в социальных услугах. С 1 января 2015 года вступил в силу единый Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», который заменил два вышеназванных закона. В частности, он устанавливает правовые, организационные и экономические основы социального обслуживания граждан, компетенцию органов государственной власти в данной сфере, а также права и обязанности получателей и поставщиков социальных услуг.

Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» предусматривает гарантии социальной защиты ветеранов Великой Отечественной войны, боевых действий, военной службы, государственной службы и ветеранов труда. Данным законом устанавливается целая система мер социальной поддержки ветеранов. Помимо пенсионного обеспечения и выплаты пособий, предусмотренных ранее указанным законодательством, государство гарантирует ветеранам получение ежемесячной денежной выплаты, получение и содержание жилых помещений, медицинское, протезно-ортопедическое обслуживание, оплату коммунальных услуг. При этом объем льгот уточняется для конкретной категории ветеранов.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» регулирует отношения в сфере охраны здоровья граждан, основываясь на принципах приоритета интересов пациента при оказании медицинской помощи и охраны здоровья детей, социальной защищенности граждан в случае утраты здоровья, доступности и качества медицинской помощи и недопустимости отказа в ее оказании и др. В частности, данным законом устанавливаются права граждан (на охрану здоровья, медицинскую помощь, выбор врача и медицинской организации,

информацию о состоянии здоровья и др.), их обязанности (заботиться о сохранении своего здоровья, проходить медицинские осмотры, соблюдать режим лечения), а также гарантии реализации этих прав.

В гражданском праве содержатся нормы, регулирующие правовые основы создания, реорганизации и прекращения деятельности некоммерческих организаций, в том числе государственных корпораций, договорные отношения в области оказания социальных услуг населению, по поводу аренды, социального найма жилого помещения, обязательного государственного страхования, социального страхования и т.д. К важнейшим источникам гражданского права, так или иначе затрагивающим вопросы социальной государственности, относятся Гражданский кодекс РФ (части первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. от 03 июля 2016 г. № 354-ФЗ)¹, вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с изм. от 23 мая 2016 г. № 146-ФЗ)²), Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2014 г. № 188-ФЗ (с изм. от 06 июля 2016 г. № 374-ФЗ)³, Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с изм. от 02 июня 2016 г. № 179-ФЗ)⁴, Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с изм. от 02 июня 2016 г. № 179-ФЗ)⁵, Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (с изм. от 06 июля 2016 г. № 374-ФЗ)⁶, Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» (с изм. от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ)⁷ и другие федеральные законы.

Следует согласиться с мнением С.В. Богданова о том, что в последнее время в России наблюдается социализация гражданского права, идеи которой

¹ СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; 2016. № 27, ст. 4287.

² СЗ РФ. 1996. № 5, ст. 410; 2016. № 22, ст. 3094.

³ СЗ РФ. 2004. № 1, ст. 14; 2016. № 28, ст. 4558.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 145; 2016. № 23, ст. 3303.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930; 2016. № 23, ст. 3303.

⁶ СЗ РФ. 1997. № 39, ст. 4465; 2016. № 28, ст. 4558.

⁷ СЗ РФ. 2007. № 1, ст. 38; 2013. № 30, ст. 4084.

были обоснованы еще в трудах Л. Дюги, т.е. развитие гражданского права с учетом интересов всего общества, а не только интересов индивидов¹. В частности, его идея о социальной функции собственности нашла частичное воплощение в нормах ГК РФ, которые предусматривают негативные последствия для бесхозяйственных собственников отдельных видов недвижимого имущества, если они, например, не обеспечивают сохранность жилья или используют жилые помещения и земельные участки не по назначению. К указанным последствиям относятся, например, продажа с публичных торгов земельного участка или жилого помещения по решению суда (ст.ст. 240, 284-286, 293 ГК РФ), выкуп на основании судебного решения бесхозяйственно содержащихся объектов недвижимости, относящихся к культурным ценностям (ст. 240 ГК РФ). Примером социализации гражданского права, по справедливому мнению С.В. Богданова, служит также практика создания государственных корпораций, являющихся некоммерческими организациями с правом осуществления предпринимательской деятельности в важнейших сферах экономики. При этом большинство таких корпораций обладает ярко выраженной социальной направленностью (Агентство по страхованию вкладов, «Госкорпорация Олимпстрой», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства)².

Правовое регулирование общественных отношений, отражающих сущность и идеи социального государства, находится в центре внимания не только государства, но и различных политических сил, социальных слоев населения, научного сообщества. В частности, в юридической литературе существует множество предложений относительно структурирования и оптимизации законодательства в социальной сфере.

¹ См.: *Богданов С.В.* Влияние научных взглядов Леона Дюги на развитие гражданского права // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 36 – 37.

² См.: Там же. С. 36. Подробнее о роли государственных корпораций в реализации принципов социального государства см. в параграфе 7.2. настоящего исследования.

Так, например, в научной среде предлагается дополнить Конституцию РФ главой «Гражданское общество», в которой бы четко прослеживалась ориентация государства на создание условий для развития социально ориентированной рыночной экономики с адекватной и гибкой системой налогообложения. При этом в качестве основного источника социальных благ большинства населения страны небезосновательно определяются результаты их собственного труда во благо себя, своей семьи и общества в целом, а не средства, выделяемые в процессе реализации государственных целевых социальных программ¹.

В научной литературе высказана также позиция о необходимости кодификации законодательства, регламентирующего отношения граждан в социальной сфере, путем принятия Социального кодекса РФ. В данный документ предлагается включить все виды социального обеспечения и социальных льгот, разнообразные формы социальной помощи детям, молодежи, семьям, нетрудоспособным, инвалидам, военнослужащим, сотрудникам правоохранительных органов и их семьям².

Весьма рациональной представляется идея А.В. Сигарева относительно содержания, особой процедуры обсуждения и принятия законодательства в социальной сфере, учитывая его общественную значимость. В частности, вышеназванный автор предлагает принять федеральный закон «Об основах социальной политики в Российской Федерации», в котором следует зафиксировать общие требования к содержательной части законов в социальной сфере, принципы, отражающие теоретические постулаты и практику Конституционного суда РФ. Кроме того, А.В. Сигарев считает необходимым официально публиковать законопроекты федерального уровня по различным направлениям государственной социальной политики задолго до начала первого чтения. Такое нововведение позволит представителям

¹ См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. С. 23 – 25.

² См.: *Стариова У.А.* Указ. соч. С. 11.

широкой общественности и политических сил подробно познакомиться непосредственно с формулировками конкретных норм и конструктивно участвовать в обсуждении данных законопроектов, своевременно предоставляя на них свои отзывы. При этом автор вполне справедливо предлагает установить обязательную процедуру научной экспертизы проектов законов, касающихся социальной сферы, привлекая к ней ведущих специалистов¹.

Важную роль применительно к векторам развития законодательства в социальной сфере имеет практика Конституционного суда РФ, который при рассмотрении жалоб граждан на нарушение их конституционных социально-экономических прав неоднократно использовал принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. В частности, он означает, что в случае изменения законодательства, которое влечет неблагоприятное воздействие на правовой статус граждан, обладавших ранее социальными правами и рассчитывающих на их реализацию, необходимо предусматривать следующие гарантии (условия). Во-первых, должен быть установлен разумный переходный период, в течение которого граждане могли бы адаптироваться к изменениям законодательства. Во-вторых, необходимо установить компенсаторный механизм, который позволил бы ликвидировать либо сгладить негативное воздействие вносимых изменений².

Таким образом, правовые основы социального государства в России, заложенные первоначально в Конституции РФ и ратифицированных международно-правовых актах, получили в дальнейшем свое отражение и развитие в отечественном законодательстве различной отраслевой

¹ См.: *Сигарев А.В.* Социальное государство как конституционно-правовая проблема // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 12. С. 11 – 12.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой» // СЗ РФ. 2001. № 22, ст. 2276; Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 415-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности части первой статьи 128 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» и подпункта 16 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону» // СЗ РФ. 2004. № 2, ст. 162.

принадлежности: трудовом, в области социального обеспечения, гражданском, финансовом и др. При этом процесс юридического оформления идей и принципов социального государства находится в активной фазе, требует дальнейшего научного осмысления и совершенствования. В частности, это касается вопросов структурирования и оптимизации законодательства в социальной сфере, законодательного закрепления идей Конституционного суда РФ, выработанных в ходе рассмотрения жалоб граждан на нарушение их конституционных социально-экономических прав, и т.д. Основы финансово-правового обеспечения становления социального государства в России будут более подробно рассмотрены в следующем параграфе.

2.2. Финансово-правовые основы функционирования Российской Федерации как социального государства

Реализация идей социального государства в финансовом праве осуществляется через различные подразделения системы данной отрасли права, регулирующие соответствующие звенья финансовой системы РФ. К важнейшим источникам финансового права, так или иначе затрагивающим постулаты и принципы социального государства, относятся: Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 03 июля 2016 г. № 346-ФЗ)¹, Налоговый кодекс РФ (части первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. от 03 июля 2016 г. № 244-ФЗ)² и вторая от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изм. от 03 июля 2016 г. № 248-ФЗ)³), федеральные законы о федеральном бюджете, бюджетах государственных внебюджетных социальных фондов, законы субъектов РФ о бюджете субъекта РФ (региональном бюджете)⁴, региональных налогах, решения представительных органов муниципальных образований о местном бюджете, местных налогах и сборах и т.д.

В Бюджетном кодексе РФ содержатся базовые нормы всех институтов бюджетного права. В частности, таким институтам, как доходы бюджета (главы 6 – 9 БК РФ), расходы бюджета (главы 10, 11 БК РФ), межбюджетные отношения (глава, 16 БК РФ), принадлежит основная роль в финансовом обеспечении социальной политики государства. Так, например, к числу самостоятельных разделов бюджетной классификации расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ в ст. 21 БК РФ отнесены: образование; культура, кинематография; здравоохранение; социальная политика; физическая культура и спорт. При этом среди видов (форм) бюджетных ассигнований законодатель отдельно выделяет бюджетные ассигнования на

¹ СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2016. № 27, ст. 4279.

² СЗ РФ. 1998. №31, ст. 3824; 2016. № 27, ст. 4177.

³ СЗ РФ. 2000. № 32, ст. 3340; 2016. № 27, ст. 4181.

⁴ Словосочетания «бюджет субъекта РФ» и «региональный бюджет» в настоящем диссертационном исследовании будут использоваться как синонимы.

социальное обеспечение населения (ст.ст. 69. 74.1 БК РФ). Кроме того, в рассматриваемом кодексе закрепляется правовая основа программно-целевого метода финансирования расходов государственных и муниципальных бюджетов, который реализуется с помощью государственных и муниципальных целевых программ по приоритетным направлениям социально-экономической политики страны (ст. 179 БК РФ).

Примером реализации социально ориентированной финансово-правовой политики российского государства служат ежегодно принимаемые федеральные законы о федеральном бюджете, выступающие по своим юридическим свойствам смешанными финансово-правовыми актами¹. В частности, помимо индивидуальных предписаний главным распорядителям бюджетных средств относительно сумм расходов в социальной сфере, в них устанавливаются финансово-правовые нормы социального характера. Так, в последние годы рассматриваемые федеральные законы содержат статьи, посвященные особенностям использования бюджетных ассигнований в сфере здравоохранения и социального обслуживания населения². Кроме того, в них ежегодно уточняются расходные обязательства РФ в социальной сфере путем индексирования размера различных социальных выплат.

Во многих федеральных законах, регулирующих общественные отношения в социальной сфере, содержатся правовые нормы, в которых закрепляются и разграничиваются расходные обязательства РФ, ее субъектов и муниципальных образований в данной сфере. При этом в соответствии со статьями 13 – 15 БК РФ расходные обязательства РФ исполняются за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных

¹ См. подробнее об этом: *Пауль А.Г.* Доходы бюджетов: бюджетно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 14.

² См., например: ст. ст. 9, 10 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» // СЗ РФ. 2011. № 49, ст. 7049; 2012. №50, ст. 6970; ст. ст. 9, 10 Федерального закона от 03 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» // СЗ РФ. 2012. № 50, ст. 6939; 2013. № 49, ст. 6349; ст. 9 Федерального закона от 02 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // СЗ РФ. 2013. № 49, ст. 6350, ст. 8 Федерального закона от 1 декабря 2014 г. N 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (с изм. от 28 ноября 2015 г. N 329-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № N 49, ст. 6893; 2015. № 48, ст. 6695; ст. 8 Федерального закона от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // СЗ РФ. 2015. № 51, ст. 7230.

фондов, расходные обязательства субъектов РФ – средств регионального бюджета и бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования, расходные обязательства муниципальных образований – только средств местного бюджета.

Анализ действующего российского законодательства позволил выделить классификацию расходных обязательств публично-правовых образований в социальной сфере, что способствует выявлению особенностей таких обязательств. Последние могут быть классифицированы по разным критериям: исходя из территориального уровня (уровня компетенции публично-правовых образований); источника финансирования; содержания; основания возникновения.

По территориальному уровню (в зависимости от уровня компетенции) расходные обязательства публично-правовых образований в социальной сфере подразделяются на расходные обязательства: 1) Российской Федерации; 2) субъектов РФ; 3) муниципальных образований.

К расходным обязательствам Российской Федерации в социальной сфере относятся, например:

осуществление мер социальной поддержки ветеранов Великой Отечественной войны (за исключением лиц, проработавших в тылу, и приравненных к ним лиц), боевых действий, военной и государственной службы¹;

организация предоставления высшего образования, дополнительного профессионального образования в федеральных государственных образовательных организациях²;

финансовое и иное обеспечение спорта высших достижений³;

проведение единой государственной научно-технической политики¹.

¹ См.: ст. 10 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах».

² См.: ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 312-ФЗ) // СЗ РФ. 2012. № 53, ст. 7598; 2016. № 27, ст. 4245.

³ См.: ст. 38 Федерального закона от 04 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 284-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 50, ст. 6242; 2016. № 27, ст. 4217.

Среди расходных обязательств субъектов Российской Федерации в социальной сфере особо следует выделить следующие:

осуществление мероприятий в области содействия занятости населения, в том числе установление порядка, условий предоставления и размера единовременной финансовой помощи и финансовой поддержки некоторым категориям безработных;

осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны, и приравненных к ним лиц²;

выплата ежемесячного пособия на ребенка³;

выплата государственной социальной помощи⁴;

реализация региональных программ развития образования;

уплата страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения⁵.

К числу расходных обязательств муниципальных образований в социальной сфере следует отнести, например:

обеспечение условий для развития на территориях муниципальных образований физической культуры и массового спорта;

создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях;

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры.

¹ См.: ст.ст. 12, 15 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (с изм. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4137; 2016. № 22, ст. 3097.

² См.: ст. 10 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах».

³ См.: ст. 4 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 305-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1929; 2016. № 27, ст. 4238.

⁴ См.: ст. 5 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 29, ст. 3699; 2016. № 1, ст. 8.

⁵ См.: ст. 8 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

По своему содержанию, исходя из ст. 21 БК РФ, расходные обязательства публично-правовых образований в социальной сфере можно подразделить на обязательства в области:

а) *социальной политики*. В качестве примера расходных обязательств в данной области, характерных для всех публично-правовых образований, можно привести предоставление гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

б) *образования* (например, создание, реорганизация, ликвидация образовательных организаций соответствующего территориального уровня);

в) *здравоохранения*. В настоящее время расходные обязательства в данной области возникают в основном у РФ и ее субъектов (например, бесплатное оказание гражданам определенных видов медицинской помощи и осуществление соответствующих расходов, которые не включены в базовую или территориальные программы обязательного медицинского страхования¹);

г) *физической культуры и спорта* (например, организация и проведение официальных спортивных и физкультурных мероприятий соответствующего территориального уровня);

д) *культуры, в том числе кинематографии*. К расходным обязательствам в области культуры относится, например, сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности соответствующего публично-правового образования². Что касается расходных обязательств в области кинематографии, то они характерны в основном для РФ (например, частичное финансирование производства, проката и показа национальных

¹ См.: ст. 83 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

² См.: ст. 37, 39, 40 Закона РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».

фильмов, осуществляемое на основе государственных контрактов либо путем предоставления субсидий¹);

е) *науки*. Расходные обязательства в данной области возникают в основном у РФ и ее субъектов (например, реализация государственных научных и научно-технических программ и проектов; финансирование научной, научно-технической и инновационной деятельности непосредственно из федерального и региональных бюджетов).

В зависимости от источника финансирования в соответствии с главой 11 БК РФ можно выделить расходные обязательства публично-правовых образований в социальной сфере, исполняемые за счет: 1) собственных доходов бюджетов данных образований; 2) собственных доходов бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов; 3) источников финансирования дефицита бюджета соответствующего публично-правового образования; 4) субвенций, поступающих в региональные и местные бюджеты из вышестоящих бюджетов; 5) субвенций, поступающих из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Финансовое обеспечение исполнения большинства расходных обязательств публично-правовых образований в социальной сфере происходит за счет собственных доходов, а иногда и источников финансирования бюджетов соответствующих образований. Так, из федерального бюджета за счет собственных доходов финансируется исполнение таких расходных обязательств РФ, как выплата пенсий определенным категориям лиц, проходивших военную службу или приравненную к ней службу в РФ²; реализация федеральных целевых

¹ См.: ст.ст. 6, 6.1, 8 – 10 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» (с изм. от 01 декабря 2014 г. № 419-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4136; СЗ РФ. 2014. № 49, ст. 6928.

² См.: ст. 10 Закона РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по

программ в области социальной защиты инвалидов, сфере образования, развития физической культуры и спорта в РФ, сохранения и развития культуры, научных и научно-технических программ и проектов; и т.д.

За счет собственных доходов региональных бюджетов обеспечивается исполнение многих расходных обязательств субъектов РФ в социальной сфере. К таким обязательствам относятся, в частности, реализация государственной политики в интересах детей; социальная поддержка и социальное обслуживание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных государственных образовательных организациях), безнадзорных детей, детей-инвалидов; организация и осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта.

К числу расходных обязательств муниципальных образований в социальной сфере, исполнение которых финансируется за счет собственных доходов местного бюджета, следует отнести, например, организацию предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением финансового обеспечения данных полномочий); создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры.

Отдельные расходные обязательства РФ в области социальной политики и здравоохранения обеспечиваются также из бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов, причем как за счет собственных доходов данных бюджетов, так и посредством межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Так, к расходным обязательствам РФ в социальной сфере, финансовое обеспечение исполнения которых осуществляется из бюджета Пенсионного фонда РФ за счет его собственных доходов, относятся, например, выплата страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию¹, предоставление ежемесячной денежной выплаты инвалидам²; социального пособия на погребение умерших пенсионеров отдельных категорий³. При этом некоторые расходные обязательства РФ обеспечиваются из указанного внебюджетного фонда за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета: выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению⁴, федеральных социальных доплат к пенсии⁵, средств материнского (семейного) капитала⁶.

Из бюджета Фонда социального страхования РФ за счет его собственных доходов осуществляется исполнение таких расходных обязательств РФ, как, например, выплата страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством⁷, а за счет средств федерального бюджета – финансовое обеспечение оказания социальных услуг в виде предоставления путевок на санаторно-курортное лечение и проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно. К расходным обязательствам РФ в социальной сфере, исполнение которых финансируется из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, относятся реализация законодательства РФ в

¹ См.: ст. 9 и 18 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

² См.: ст. 28.1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

³ См.: ст.ст. 9, 10 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 305-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 146; 2016. № 27, ст. 4238.

⁴ См.: ст. 6 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

⁵ См.: ст. 12.1 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

⁶ См.: ст.ст. 2 и 9 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

⁷ См.: ст.ст. 1.4 и 3 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 250-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 1, ст. 18; 2016. № 27, ст. 4183.

сфере охраны здоровья граждан, в том числе бесплатное оказание гражданам медицинской помощи (первичной медико-санитарной, специализированной, скорой); организация обязательного медицинского страхования на территории РФ и управления его средствами¹.

Отдельные расходные обязательства субъектов РФ в области здравоохранения обеспечиваются также из бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования. К ним относятся, например, следующие обязательства: выполнение территориальных программ обязательного медицинского страхования, в том числе бесплатное оказание гражданам медицинской помощи; ведение дела по обязательному медицинскому страхованию страховыми медицинскими организациями; дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования за счет платежей субъектов РФ; финансовое обеспечение дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой обязательного медицинского страхования².

Российская Федерация может передавать органам государственной власти субъектов РФ для исполнения свои полномочия, в том числе в социальной сфере, которые в этом случае становятся расходными обязательствами субъектов РФ. Среди расходных обязательств РФ в социальной сфере, делегированных для исполнения субъектам РФ, можно выделить две группы. Во-первых, это расходные обязательства, обеспечиваемые из региональных бюджетов за счет субвенций из федерального бюджета. К ним относятся расходные обязательства в области:

а) социальной политики (например, осуществление социальных выплат

¹ См.: ст. 5 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»; ст. 83 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»

² См.: ст. 26 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»; ст. 83 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

гражданам, признанным безработными); б) образования (например, государственная аккредитация образовательной деятельности большинства организаций, функционирующих на территории субъекта РФ); в) здравоохранения (лицензирование отдельных видов деятельности в сфере охраны здоровья граждан); г) физической культуры и спорта (оформление и ведение спортивных паспортов).

Во-вторых, это расходные обязательства, обеспечиваемые из бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования за счет субвенций из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования. К их числу следует отнести, например, реализацию базовой программы обязательного медицинского страхования на территориях субъектов РФ; обеспечение прав граждан в сфере обязательного медицинского страхования на территориях субъектов РФ¹.

В зависимости от основания возникновения расходные обязательства публично-правовых образований могут быть обусловлены: а) законом (федеральным законом, законом субъекта РФ); б) иным нормативным правовым актом (муниципальным правовым актом, указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ); в) договором (международным договором, государственным (муниципальным) контрактом (договором), служебным (трудовым) контрактом); г) соглашением (международным соглашением, соглашением о предоставлении бюджетных инвестиций, субвенций, субсидий).

По данным Министерства финансов РФ² наибольший удельный вес в реестре расходных обязательств Российской Федерации в последние годы занимают следующие расходные обязательства:

¹ См.: ст. 6 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

² URL: <http://info.minfin.ru/troinfo.php> (даты обращения: 20.01.2015, 25.04.2016).

Расходные обязательства, обусловленные:	На 2014 год и плановый период 2015 – 2016 годов	На 2015 год и плановый период 2016 – 2017 годов
законодательными и иными нормативно-правовыми актами	16,49 %	16,28 %
законодательными (нормативно-правовыми) актами и соглашениями о предоставлении межбюджетных трансфертов, в том числе субвенций	27,74 %	29,3 %
договорами, включая служебные (трудовые) и государственные контракты (договоры)	34,23 %	28,95 %

На практике в большинстве случаев расходные обязательства, в том числе в социальной сфере, обуславливаются сложными юридическими составами, включающими в себя нормативно-правовые акты разного уровня и договоры, заключенные от имени публично-правового образования уполномоченным органом или казенным учреждением. Так, расходные обязательства, связанные с осуществлением социальных выплат гражданам либо с приобретением товаров, работ, услуг в пользу граждан в рамках оказания им мер социальной поддержки и составляющие содержание функции публично-правовых образований по социальному обеспечению населения, возникают на основании нескольких обстоятельств. Во-первых, нормативно-правового акта, во-вторых, договора, заключенного от имени публично-правового образования уполномоченным органом государственной власти или местного самоуправления с соответствующими получателями средств из бюджета¹. При этом в юридической литературе небезосновательно высказываются сомнения относительно государственных (муниципальных)

¹ См.: Голубев А.В. Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат // Финансовое право. 2013. № 4. С. 14 – 15.

контрактов как самостоятельного основания возникновения расходных обязательств на стадии формирования расходов бюджетов¹. Более подробно о природе расходных обязательств в социальной сфере и их роли в бюджетных правоотношениях пойдет речь в соответствующей главе настоящего исследования.

Воплощение в жизнь идей социального государства в финансовом праве в немалой степени происходит с помощью налогового права. Среди источников данной подотрасли основное место занимают акты законодательства о налогах и сборах, в том числе Налоговый кодекс РФ, принятые в соответствии с ним федеральные законы о налогах и сборах, законы субъектов РФ о региональных налогах, акты представительных органов муниципальных образований о местных налогах и сборах.

В частности, в указанных актах закрепляются различного рода налоговые стимулы (льготы, поощрения и т.п.), носящие ярко выраженный социальный характер, по различным налогам: на доходы физических лиц, земельному, транспортному и другим². Анализ данных мер свидетельствует об одобрении и поддержке государством с помощью налогового механизма определенных социально значимых видов деятельности, действий (воспитание детей, благотворительная деятельность, улучшение жилищных условий и т.п.), социально уязвимых слоев населения (пенсионеров, инвалидов, ветеранов боевых действий и т.п.). При этом представительные органы субъектов РФ и местного самоуправления могут самостоятельно устанавливать налоговые льготы соответственно по региональным и местным налогам, в том числе в дополнение к уже предусмотренным в НК РФ налоговым стимулам³.

¹ См.: *Комягин Д.Л.* Расходные обязательства: контрольная и прогностическая функции // *Финансовое право*. 2011. № 7. С. 17.

² См., например: ст.ст. 56, 217 – 220, 358, 395 НК РФ.

³ См., например: Закон Саратовской области от 25 ноября 2002 г. № 109-ЗСО (с изм. от 25 ноября 2015 № 154-ЗСО) «О введении на территории Саратовской области транспортного налога» // *Саратов - столица Поволжья*. 2002. 30 ноября. № 234 (666); *Новости Саратовской губернии*. 2014. 29 декабря // <http://www.sar.govosti.ru>; Решение Городской Думы города Южно-Сахалинска от 25 ноября 2014 г. № 34/3-14-5 «О введении налога на имущество физических лиц» (с изм. от 23 сентября 2015 г. N 246/15-15-5) //

В ст. 3 НК РФ находит свое развитие конституционный принцип юридического равенства граждан. В частности, налоги и сборы не могут носить дискриминационный характер и различно применяться к налогоплательщикам, в том числе исходя из социальных критериев. Кроме того, одним из оснований предоставления отсрочки или рассрочки по налогам служит сложное имущественное положение физического лица, которое исключает возможность единовременной уплаты налога (подп. 4 п. 2 ст. 64 НК РФ).

Немаловажная роль в реализации идей социального государства, в том числе социально-экономических прав граждан, принадлежит нормам финансового права, регулирующим отношения в области банковского кредитования, включая ипотечное жилищное кредитование. Так, к указанным отношениям относятся, например, отношения по государственному рефинансированию кредитов, по реализации дополнительных мер государственной поддержки отдельных категорий заемщиков (членов многодетных семей, военнослужащих)¹. К основным источникам правового регулирования в данной сфере следует отнести: Федеральный закон от 02 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 362-ФЗ)², Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» с изм. от 03 июля 2016 г. № 362-ФЗ)³, Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 361-ФЗ)⁴.

Финансово-правовое обеспечение реализации социально-экономических прав граждан и социальных обязательств публично-правовых

Южно-Сахалинск сегодня. 2014. 27 ноября. № 64 (1068); 2015. 15 октября. № 62; Решение Челябинской городской Думы первого созыва от 24 ноября 2015 г. № 15/20 «О введении налога на имущество физических лиц в городе Челябинске» // Вечерний Челябинск. 2015. 27 ноября. № 91.

¹ См.: Аббасов Т.О. Проблемы финансово-правового регулирования ипотечного жилищного кредитования: федеральный и региональный аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 11, 12.

² СЗ РФ. 1996. № 6, ст. 492; 2016. № 27, ст. 4295.

³ СЗ РФ. 2002. № 28, ст. 2790; 2016. № 27, ст. 4295.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 29, ст. 3400; 2016. № 27, ст. 4294.

образований в России осуществляется не только в рамках полномочий Федерального собрания и не только на федеральном уровне. Так, представительными органами субъектов РФ и муниципальных образований издано большое количество социально ориентированных соответственно законов и решений в бюджетной и налоговой сферах. В частности, в законах некоторых субъектов РФ получила дополнительное развитие идея государственной поддержки семей, имеющих двух и более детей, посредством предоставления регионального материнского (семейного) капитала¹. Например, в Новосибирской области, республике Хакасия, Новгородской области в целях улучшения демографической ситуации в соответствующем регионе и социальной поддержки семей из регионального бюджета предоставляется областной (республиканский) семейный капитал (региональный капитал «Семья»). Данная мера, во многом схожая по порядку предоставления федерального материнского (семейного) капитала, предусматривает и дополнительные возможные цели использования средств регионального бюджета – приобретение автотранспорта, а также оплату платных медицинских услуг ребенку (детям) в лечебно-профилактических учреждениях.

Реализация ранее затронутых федеральных законов, законов субъектов РФ и актов представительных органов муниципальных образований, содержащих финансово-правовые нормы социальной направленности, обеспечивается с помощью многочисленных подзаконных актов соответствующего территориального уровня. В частности, на федеральном уровне ведущая роль в подзаконном финансово-правовом регулировании в социальной сфере принадлежит Правительству РФ и Министерству финансов РФ, на региональном и местном уровнях – соответственно высшим

¹ См.: Закон Республики Хакасия от 08 июля 2011 г. № 64-ЗРХ «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Хакасия» // Вестник Хакасии. 2011. № 61; Закон Новгородской области от 16 мая 2011 года № 997-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей, проживающих на территории Новгородской области, на 2011-2014 годы» // Новгородские ведомости. 2011. № 55; 2012. № 30.

исполнительным органам государственной власти субъектов РФ и местным администрациям, а также финансовым органам субъектов РФ и муниципальных образований. Данные органы, например, регламентируют методику предоставления межбюджетных трансфертов при разграничении расходных обязательств в социальной сфере, порядок финансирования социальных расходов, предоставления финансовых стимулов социальной направленности и т.д.

Таким образом, проведенный анализ основных источников финансового права, содержащих положения социальной направленности, позволяет сделать некоторые выводы. Во-первых, в финансовом законодательстве нашли отражение и получили широкое развитие конституционные нормы и принципы социальной государственности. К формам финансово-правового обеспечения социального развития отнесены правовые акты различных органов государственной власти и местного самоуправления, содержащие финансово-правовые нормы в области:

реализации направлений государственной социальной политики;

реализации социальных гарантий и социально-экономических прав граждан;

осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в социальной сфере;

предоставления льгот, поощрений и иных правовых стимулов социальной направленности.

Во-вторых, финансово-правовые нормы, ориентированные на выполнение публично-правовыми образованиями социальных обязательств, содержатся в нормативно-правовых актах, принимаемых в основном законодательными и представительными органами власти всех уровней: федерального, регионального и местного. В то же время, несмотря на усиление законодательного регулирования финансового обеспечения социальных вопросов, главным образом на федеральном уровне, подзаконные финансово-правовые акты продолжают играть существенную

роль в реализации социальной политики. Это касается как актов органов общей компетенции в области финансовой деятельности, так и финансовых органов, в основном Министерства финансов РФ.

**Раздел II. Актуальные проблемы теории финансового права
как одного из важнейших регуляторов социально-
экономических отношений в Российском государстве**

**Глава 3. Предмет и система российского финансового права как вектор
становления и развития социальной составляющей финансовой
деятельности Российской Федерации: дискуссионные вопросы**

**3.1. Предмет финансового права как одного из важнейших регуляторов
социально-экономических отношений:
проблемы определения**

Нормативное закрепление идей и основ социального государства, в том числе в финансовом законодательстве, и их практическая реализация требуют, безусловно, пристального научного осмысления. При этом рассмотрение конкретных проблем финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства невозможно без обращения к фундаментальным вопросам, стоящим в современных условиях перед финансовым правом как наукой и отраслью российского права.

Достаточно резкая смена политического режима и уклада экономики в России в начале 90-х годов XX века существенным образом повлияли на роль государства в регулировании экономических, в том числе финансовых, отношений в стране. Переход к рыночным механизмам хозяйствования, характеризующимся определенной стихийностью и выражением преимущественно частных интересов, вскоре убедил руководство страны в необходимости осуществления определенного регулирующего воздействия на экономические процессы с целью реализации и защиты публичных

интересов¹, в том числе интересов социально уязвимых слоев общества. Этому во многом должно способствовать современное финансовое право, получившее динамичное развитие в условиях рыночной экономики и призванное с помощью юридических средств воздействовать на присущие ей финансовые механизмы с целью обеспечения в конечном итоге общего социально-экономического баланса интересов². Следует также согласиться с мнением С.О. Шохина о том, что финансовое право, регулируя финансовую деятельность государства, «претерпевает постоянные изменения, обусловленные глубинными процессами развития экономики страны, поскольку оно является необходимым, наиболее эффективным и социально значимым инструментом государственного регулирования»³.

В то же время перечисленные выше причины обуславливают неоднозначность и дискуссионность научных представлений о предмете и системе современного российского финансового права как отрасли права, различных категориях финансово-правовой науки: финансовая деятельность государства, финансовая система и т.д. В связи с этим представляется целесообразным кратко остановиться на характеристике основных проблем, возникающих в заданной плоскости.

Как известно, важнейшими критериями выделения массива правовых норм в самостоятельную отрасль права, выступают предмет и метод правового регулирования. Не является исключением и финансовое право, окончательное признание которого как самостоятельной отрасли права произошло в советской юридической науке еще в 60 – 70-е годы XX века после многолетних научных дискуссий⁴. И хотя в настоящее время по этому

¹ Подробнее о значении публичного интереса для финансово-правового регулирования экономических отношений см.: *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: РАП, Эксмо, 2008. С. 67 – 68; *Покачалова Е.В.* Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. С. 81 – 89.

² См.: *Финансовое право: учебник для бакалавров* / отв. ред. Е.М. Ашмарина. М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 21.

³ *Шохин С.О.* Финансовое право – время перемен // *Финансовое право*. 2014. № 2. С. 3.

⁴ См.: *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. Основные проблемы. М.: Юрид. лит, 1971. С. 49; *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М.: Госюриздат, 1960. С. 64;

поводу ни у кого не возникают сомнения, в научной среде появляются иногда радикальные предложения о необходимости разделения финансового права на несколько обособленных отраслей. Например, С.С. Тропская вместо традиционного финансового права выделяет две новые отрасли права: публичные финансы и правовое регулирование финансового рынка¹. Такая позиция обоснованно вызывает критику в научной литературе, поскольку «финансовые отношения с участием как публичных, так и частных субъектов не меняют свою природу и продолжают оставаться комплексом однородных общественных отношений»². Кроме того, нельзя также относить к решающему фактору для выделения новых отраслей права значительное увеличение нормативно-правовых актов, регулирующих те или иные финансовые отношения, которые объективно усложняются в современных условиях. Этот довод в полной мере распространяется и на попытки некоторых авторов признать налоговое и бюджетное право самостоятельными отраслями права³. В связи с этим весьма актуальной представляется проблема уточнения предмета правового регулирования финансового права как самостоятельной отрасли права, принимая во внимание объективные и закономерные изменения в социально-экономической и политической сферах современного российского общества.

Смена экономических доктрин (с административной экономики на рыночную) существенным образом повлияла и на предмет финансового права как отрасли права, науки и учебной дисциплины. Предмет финансово-правового регулирования, как небезосновательно отмечается в литературе, претерпел не только качественные, но и некоторые структурные изменения.

Халфина Р.О. Вопросы советского административного и финансового права. М.: Академия наук СССР, 1952. С. 194 – 195; и др.

¹ См.: *Тропская С.С.* Эволюция понятия «финансы» и предмет финансового права // *Государство и право.* 2013. № 2. С. 108.

² *Киселева Е.И.* Финансовое право: дискуссионные вопросы определения предмета правового регулирования // *Финансовое право.* 2014. № 2. С. 7.

³ См., например: *Виницкий Д.В.* Категория «финансовая деятельность государства» в науке российского финансового права // *Государство и право.* 2003. № 2. С. 26; *Миляков Н.В.* Налоговое право: учебник. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 147.

Это связано соответственно с применением новых инструментов и юридических средств в ходе правового воздействия государства на экономические процессы и появлением новых финансовых отношений, обусловленных активизацией экономической деятельности в различных сферах¹. При этом познание содержания предмета современного финансового права относится к числу наиболее дискуссионных вопросов отраслевой юридической науки, а некоторыми авторами его исследованию придается и общеправовое значение².

Традиционная точка зрения по поводу рассматриваемой проблемы основывается на достижениях финансово-правовой науки советского периода и тесно связана с такой категорией как «финансовая деятельность государства», которая была введена в научный оборот и стала широко использоваться в 40 – 70 годы XX века применительно к существовавшему тогда общественному строю³. Так, например, Е.А. Ровинский в качестве предмета финансового права определял финансовые отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, т.е. деятельности, связанной с образованием, распределением и использованием государством денежных средств, необходимых для выполнения его функций⁴. Такой же позиции в настоящее время придерживаются и многие представители различных научных школ финансового права: московской⁵, саратовской⁶, воронежской¹ и других. При этом конкретные формулировки

¹ См.: Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.М. Ашмарина. С. 9.

² См.: *Запольский С.В.* Указ. соч. С. 69.

³ Так, например, М.А. Гурвич, характеризуя предмет советского финансового права, одним из первых использовал категорию «финансовая деятельность государства», понимая под ней «деятельность органов государственной власти и государственного управления в области мобилизации денежных ресурсов и их распределения»: *Гурвич М.А.* Советское финансовое право: учебник. М., 1952. С. 17. Подробнее о научных подходах к определению предмета финансового права, характерных для советского периода развития данной отрасли права, см.: *Винницкий Д.В.* Указ. соч. С. 17 – 27; *Цинделлиани И.А.* Предмет и система финансового права как отрасли права в советской финансово-правовой литературе // Финансовое право. 2011. № 12. С. 16 – 22.

⁴ См.: *Ровинский Е.А.* Советское финансовое право. М., 1957. С. 17.

⁵ См.: *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований: монография. М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 48 – 50; Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2012. С. 16; Финансовое право: учебник / под ред. И.И. Кучерова. М.: Эксмо, 2011. С. 14 – 15.

⁶ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5 изд, переаб. и доп. М.: Норма, 2012. С. 37.

предмета правового регулирования и входящий в него круг общественных отношений, складывающихся в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований (публичной финансовой деятельности²), имеют некоторые различия.

Традиционно к предмету регулирования финансового права относили финансовые отношения, связанные с движением в основном государственных и муниципальных денежных фондов (публичных финансов); финансовые отношения, возникающие по поводу негосударственных денежных фондов (частных финансов) рассматривали как сферу регулирования гражданского права³. Однако по мере развития рыночных отношений и тесного переплетения частных и публичных интересов все чаще в финансово-правовой науке справедливо поднимаются проблемы расширения предмета финансового права⁴.

Так, Н.И. Химичева к предмету финансового права как отрасли права относит «общественные отношения, возникающие в процессе деятельности по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач публичного характера»⁵. Следует отметить, что данный автор, учитывая тенденции развития действующего финансового законодательства России и

¹ См.: Финансовое право России: учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. М.В. Карасева. 4 изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2012. С. 19.

² См.: Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. С. 51; Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. С. 5.

³ См., например: Советское финансовое право: учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М., 1974. С. 55 – 56; Советское финансовое право: учебник / под ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. М.: Юридическая литература, 1987. С. 61 – 63.

⁴ См.: Ашмарина Е.М. Место норм, регулирующих учетные процессы, в системе финансового права: монография. М.: Полиграф ОПТ, 2004; Бережная Е.А. К вопросу о соотношении финансового права и инвестиционного права // Финансовое право. 2011. № 6. С. 5 – 13; Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: Монография: РАП, Эксмо, 2008; Киселева Е.И. Финансовое право: дискуссионные вопросы определения предмета правового регулирования // Финансовое право. 2014. № 2. С. 6 – 8; Назаров В.Н. О классификации денежных отношений и предмете денежного права // Финансовое право. 2012. № 8. С. 2 – 6; Тропская С.С. Эволюция понятия «финансы» и предмет финансового права // Государство и право. 2013. № 2. С. 104 – 116; Финансовое право России: учебное пособие / отв. ред. М.В. Карасева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт; Высшее образование, 2009. С. 344 – 345 (автор – А.Г. Пауль).

⁵ Н.И. Химичева. Финансовое право как отрасль российского права (гл. 2) // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5 изд., перераб. и доп. С. 37.

постсоветских государств¹, совершенно обоснованно относит к сфере воздействия финансового права и «функционирование негосударственных социальных фондов и финансовых ресурсов, имеющих публичный характер (в частности, в сфере страхового и банковского дела)». Кроме того, иные денежные фонды и финансовые ресурсы публичного характера принадлежат, как представляется, не только кредитным и страховым организациям, но и государственным корпорациям² и компаниям как некоммерческим организациям, негосударственным финансовым структурам. К последним следует отнести, например, саморегулируемые организации в различных финансовых сферах, на которые государством в современных условиях возлагается ряд публичных функций (например, в области финансового контроля).

Близким по смыслу, но более подробным по содержанию представляется и определение предмета финансового права С.В. Рыбаковой. Данный ученый включает в него «общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации задач и функций государства (муниципальных образований) посредством формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государства и муниципальных образований; обеспечения развития и финансовой стабильности иных фондов денежных средств публичного характера; организации денежной и платежной систем и обеспечения устойчивости национальной валюты»³.

Более широким в рамках традиционного понимания предмета финансового права следует назвать подход, выработанный Е.М. Ашариной к определению содержания данной категории. С одной стороны, в качестве

¹ См.: *Нечай А.А.* Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 2005.

² В федеральных законах, регулирующих деятельность государственных корпораций (например, Агентства по страхованию вкладов, «Росатом», Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства), содержатся нормы о создании, распределении и использовании денежных фондов, которые так же следует отнести к фондам публичного характера. Подробнее об этом см. в главе 7 настоящей работы.

³ *Рыбакова С.В.* Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. С. 149.

предмета рассматриваемой отрасли права она выделяет финансовые общественные отношения, возникающие в сфере финансовой деятельности, не уточняя субъекта этой деятельности¹. При этом под финансовой деятельностью автор понимает организационную деятельность властного субъекта, осуществляемую с целью обеспечения его бесперебойного функционирования на определенном этапе исторического развития, содержанием которой является не только образование, распределение и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов, но и эмиссия денег².

С другой стороны, финансовые общественные отношения автор подразделяет на две группы: отношения, непосредственно связанные с аккумулярованием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных (в том числе частных) фондов денежных средств, и отношения, опосредующие эти процессы (например, в сфере бухгалтерского учета, денежного обращения и валютного регулирования)³. При этом Е.М. Ашмарина при рассмотрении функций финансовой деятельности уточняет их содержание в отношении децентрализованных денежных фондов, как государственных и муниципальных, так и частных. Оно заключается в создании властным субъектом условий, преимущественно посредством экономических инструментов, стимулирующих к аккумулярованию, распределению и использованию данных фондов в соответствии с государственными (муниципальными) интересами⁴. Данный вывод представляет определенный теоретический и практический интерес в рамках обеспечения с помощью финансового права развития Российской Федерации как социального государства. В частности, закрепление и последующая реализация финансово-правовых стимулов, в том числе социальной направленности, способствует в конечном итоге осуществлению социально

¹ См.: Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.М. Ашмарина. С. 52.

² См.: Там же. С. 37 – 38.

³ См.: Там же. С. 52 – 54.

⁴ См.: Там же. С. 38 – 39.

ориентированной финансовой деятельности различных субъектов, преследующих частные интересы.

К представителям широкого понимания предмета финансового права можно отнести и Г.В. Петрову, рассматривающую специфику данной отрасли права через призму функций финансов. По ее мнению, «специфическое общественное назначение финансового права состоит в том, чтобы создать правовую среду для распределения и перераспределения стоимости валового продукта, выраженного в денежной форме, между разными субъектами хозяйствования и направлениями целевого использования»¹. В то же время данный ученый справедливо подчеркивает, что финансовые отношения в современных условиях не следует сводить только к распределительным, они выступают составной частью системы производственных отношений и имеют органическую связь со всеми стадиями воспроизводства. При этом возникающие на данных стадиях разные по характеру денежные отношения, выраженные в различных экономических формах (ценные бумаги, налоги, кредиты, страховые выплаты, расчеты), с точки зрения единства финансовой дисциплины и контроля она относит к отношениям, регулируемым финансовым правом в качестве объекта финансового контроля и учета².

В соответствии с вышеуказанным подходом помимо традиционно выделяемых отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства по распределению и перераспределению доходов в целях образования централизованных денежных фондов, к предмету финансового права причисляется еще несколько групп общественных отношений. В частности, к ним относятся отношения, складывающиеся «в процессе контроля и учета оборота денежных средств хозяйствующих субъектов для обеспечения бюджетных интересов государства и *социальных интересов общества*» (выделено автором – Е.Б.); в сфере государственного

¹ Петрова Г.В. Финансовое право: учебник. М.: Проспект, 2009. С. 3.

² См.: Там же. С. 8.

регулирования: страховой, банковской, валютной, таможенной деятельности субъектов имущественных отношений, а также ценообразования, финансирования инвестиций, оборота ценных бумаг и управления рынком финансовых услуг¹.

Сходной с вышерассмотренной представляется и точка зрения, обобщенно выраженная в одном из определений предмета правового регулирования финансового права как совокупности общественных отношений, связанных с формированием, распределением, расходованием средств публичных субъектов, а также государственным регулированием сферы частных финансов и осуществлением финансового контроля².

Помимо традиционной точки зрения на предмет правового регулирования финансового права в отраслевой литературе существуют и иные позиции, в основе которых лежит критика общепринятого подхода к рассматриваемому понятию. Одним из первых представителей современной финансово-правовой науки, выразивших критическое отношение к категории «финансовая деятельность государства» был Д.В. Винницкий³. В частности, он считает, что данная и другие связанные с ней категории финансово-правовой науки (понятие и предмет финансового права, финансовое правоотношение и т.д.) нуждаются в глубоком переосмыслении и содержательной корректировке. В качестве базовой категории, которая бы могла бы объединить различные правовые образования, охватываемые финансовым правом, он предлагает понятие общественных (коллективных) потребностей. При этом само финансовое право он рассматривает как комплексное образование (отрасль) или даже надотраслевую структуру, призванную «обеспечить эффективное взаимодействие и координацию, охватываемых им самостоятельных отраслей (налогового и бюджетного права) и некоторых правовых институтов»⁴.

¹ См.: Там же. С. 11.

² См.: Киселева Е.И. Указ. соч. С. 8.

³ См.: Винницкий Д.В. Указ. соч. С. 17 – 27.

⁴ Там же. С. 26 – 27.

Вышеуказанные взгляды не получили поддержки среди большинства представителей финансово-правовой науки. Это, например, обусловлено мнением о единстве финансовой системы, которая не может детерминировать образование нескольких отраслей права, качественно разнородных по своему содержанию¹. Кроме того, представляются весьма спорными многие аргументы (факторы), приводимые в обоснование комплексности финансового права (например, отсутствие системы однородных отношений, регулируемых единым методом, наличие признаков отраслевой автономии у налогового и бюджетного права)². Так, думается, нельзя считать разнородными и автономно обособленными, например, отношения, связанные с функционированием государственных и местных бюджетов и установлением и взиманием федеральных, региональных и местных налогов как основного источника формирования данных публичных денежных фондов. В частности, данные отношения подчинены единым целям финансовой и финансово-правовой политики государства, функционируют в рамках единого экономического пространства, единой денежной системы и системы органов государственного финансового контроля на федеральном уровне. Несмотря на то, что у многих ученых, как уже отмечалось, отсутствует единая точка зрения относительно предмета финансово-правового регулирования, подавляющее их большинство сходно во мнении, что им выступают общественные отношения, складывающиеся по поводу движения финансовых ресурсов на основе публично-правовых методов и средств правового регулирования.

Кроме того, отсутствие единого законодательного акта в сфере финансов и нормативного закрепления финансово-правовых положений фундаментального характера (общей части)³, о чем неоднократно и справедливо высказывались известные ученые, не является, как известно,

¹ См., например: *Запольский С.В.* Указ. соч. С. 26.

² См.: *Виницкий Д.В.* Указ. соч. С. 26.

³ См.: Там же.

главным критерием для обоснования несамостоятельности финансового права как отрасли права. Наверное, никто не сомневается в единстве административного права как отрасли российского права, несмотря на то, что Кодекс РФ об административных правонарушениях регулирует лишь отношения в области административного принуждения, а не весь комплекс управленческих и иных относящихся к предмету данной отрасли отношений.

Отличаются от традиционного похода к определению предмета финансового права и категории «финансовая деятельность государства» и взгляды С.В. Запольского. Подчеркивая важность введения в научный оборот Е.А. Ровинским категории «финансовая деятельность государства», он отмечает, она «предоставляет нам уникальную возможность разграничения организаторских, управленческих функций государства в области финансов ... и непосредственную реализацию права финансового в экономическом обороте», представляет собой методологический прием и алгоритм участия государства в финансовых отношениях¹. По его верным словам, «без этого понятия любая гипотеза о предмете, методе и системе финансового права будет страдать неполнотой и ущербностью»².

В то же время он отмечает небесспорность содержания данной категории в том виде, в котором она традиционно представляется в финансово-правовой литературе. В частности, отмечая некреативность определений финансовой деятельности государства во многих учебниках, С.В. Запольский признает, вместе с тем, первичный характер этой деятельности по отношению к возникающим в результате финансово-правовым институтам, понимая под ней фактическое осуществление конкретных функций государства как носителя публичной власти. При этом он считает, что государство нельзя наделять правом осуществлять данную деятельность только в собственных интересах. По словам ученого, государство как носитель публичной власти выполняет только служебную

¹ Запольский С.В. Указ. соч. С. 31.

² Там же.

роль и «преследует в своей деятельности цели общественного благосостояния, обеспечивая публично-правовыми средствами удовлетворение не только публичного, но и частного интереса»¹. Соглашаясь в целом с последним утверждением, следует заметить, что во многих определениях финансовой деятельности, предмета и понятия финансового права указывается в качестве их цели выполнение задач и функций государства (муниципальных образований), что не исключает и реализацию частных интересов. При этом в литературе неоднократно высказывалась мысль, что от эффективности выполнения публичных интересов зависит и достижение в конечном итоге интересов частных. В частности, принцип приоритета публичных интересов в правовом регулировании общественных отношений, возникающих в области финансовой деятельности государства и муниципальных образований, «не противоречит частным интересам личности, напротив, его последовательная реализация положительно отражается на них»². В то же время представляется целесообразным в условиях развития Российской Федерации как социального государства уточнить цель использования публичных денежных фондов и финансовых ресурсов – достижение публичных и иных социально значимых интересов.

Неординарным является и подход С.В. Запольского к определению предмета финансового права. По его мнению, ответ на вопрос о данной категории следует искать не в сущности или экономической природе регулируемых финансовым правом отношений, а в особенностях правовой формы финансов, поскольку финансовая система вторична и производна от права. При этом автор оговаривается, что наряду с экономическим началом, финансовая система является во многом производной от общего правового строя, системы правовых ценностей, конституционных основ правового статуса различных субъектов права. В доказательство он приводит примеры стран с однотипным социально-экономическим строем, но с

¹ Там же. С. 21, 30 – 31.

² *Н.И. Химичева*. Финансовое право как отрасль российского права. С. 46.

различающимися по своей структуре и содержанию финансовыми системами, что обусловлено, по его словам, не только экономическими, но и юридическими причинами¹. Не вдаваясь в более глобальный спор о соотношении экономики, права и политики, следует заметить, что применительно к рассматриваемому вопросу, нельзя не учитывать происходящие изменения в экономических отношениях, поскольку они находят отражение в законодательстве. Последнее, как известно, может по-разному воздействовать (например, стимулировать или дестимулировать) на развитие данных отношений. Например, появление вследствие развития кредитных и заемных отношений многочисленных коллекторских организаций, в деятельности которых отмечаются колоссальные нарушения различных видов законодательства, отношения в данной области требуют усиления публично-правового регулирования, в том числе с помощью норм финансового права.

Затрагивая круг общественных отношений, традиционно относимых к предмету финансового права, С.В. Запольский предлагает перенести акцент финансово-правового регулирования с формирования публичных денежных фондов на их дальнейшее расходование², «на реализацию юридического созидательного потенциала, заложенного в предоставлении права и возложении обязанностей на участников финансовых отношений». При этом отношения по формированию и использованию публичных денежных фондов он относит к верному и испытанному признаку предмета финансового права, но обращает внимание на его возрастающую «дефектность». Прежде всего, он имеет в виду формирование и использование публичных денежных фондов в современных условиях не

¹ См.: *Запольский С.В.* С. 26 – 27.

² Такая позиция, по-видимому, основывается на воззрениях исследователей финансового права и представителей финансовой науки во второй половине XIX – начале XX вв., как немецких, так и российских, когда государственные потребности и расходы ставились во главу угла при рассмотрении системы финансового права. См.: *Лебедев В.А.* Указ соч. С. 115 – 120. Схожую позицию, как уже отмечалось, имеет и Д.В. Винницкий, предлагая вместо категории «финансовая деятельность государства» в качестве объединяющей категории в сфере публичных финансов «общественные (коллективные) потребности». См.: *Д.В. Винницкий.* Указ. соч. С. 27.

только финансовыми методами, но и с помощью гражданско-правовых приемов и средств. При этом он критикует так называемую «фондовую теорию», полагая, что публичные денежные фонды не обладают материальной определенностью и представляют собой форму учета движения денежных средств¹.

Следует отметить, что сторонники вышеуказанной «теории» уже значительное время (более десяти лет) используют наряду с понятием «фонды» и понятие «финансовые ресурсы». Такая позиция основывается на изменениях правовых основ денежных расчетов (например, положениях ст. 855 ГК РФ) и мнениях ученых-финансистов о том, что финансовые ресурсы могут образовываться и существовать вне денежного распределения по фондам². В связи с этим в научной среде достаточно обоснованно делаются выводы о неравноценности понятий «фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы»³ и о том, что финансовые отношения возникают не только по поводу денежных фондов, но и доходов государства и его территориальных подразделений⁴.

Развитие социально-экономических отношений в России потребовало отнесение к сфере правового регулирования финансового права не только финансовых отношений, протекающих в денежной форме, но и тесно связанных с ними организационных отношений (например, охранительных, в области финансового контроля). Это нашло отражение и во взглядах представителей традиционного подхода к предмету финансово-правового регулирования, в частности, о необходимости обеспечения движения финансовых ресурсов посредством отношений процедурного характера, урегулированных финансово-правовыми нормами⁵.

¹ См.: Запольский С.В. С. 70, 81 – 82.

² См.: Большаков С.В. Финансы предприятий: теория и практика: учебник. М, 2005. С. 78.

³ См.: Покачалова Е.В. Указ. соч. С. 131 – 141.

⁴ См.: Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Норма, 2005. С. 92.

⁵ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. С. 72.

С.В. Запольский предлагает свою методологию определения предмета финансового права, включающего имущественные и сопровождающие их неимущественные отношения, на основе нескольких признаков:

- юридическое неравенство сторон;
- наличие властного императива, исходящего от государства (иного носителя публичной власти), для вступления в ответствующие отношения;
- ограничение или полное исключение диспозитивности в выборе вариантов поведения;
- наличие цели, состоящей в совершении имущественной сделки или иной денежной операции или в осуществлении контроля за такими сделками (операциями)¹.

Как представляется, данный подход во многом основан на определении предмета через метод – императивный, основные элементы которого как раз заключаются в неравенстве правового положения сторон в противовес сущности метода диспозитивного. Что касается последнего признака, то совершение сделки или денежной операции следует рассматривать не как цель, а как средство удовлетворения общесоциальных потребностей, ради которых и реализуются отношения, регулируемые финансовым правом.

Проведенный анализ различных точек зрения относительно предмета финансового права представляет собой наиболее существенный «срез» довольно многочисленных финансово-правовых исследований, так или иначе затрагивающих рассматриваемый вопрос. В этой связи заслуживает внимания достаточно удачная систематизация направлений научных исследований, посвященных предмету финансового права, проведенная С.В. Рыбаковой. К таким направлениям данный ученый относит, например, исследование публичных финансов как основополагающего понятия финансового права; исследование общественных отношений в рамках «традиционного» предмета финансового права; расширение финансового

¹ См.: *Запольский С.В.* Указ. соч. С. 71 – 73, 76, 81.

права в сторону децентрализованных денежных фондов, главным образом, негосударственных; разграничение предмета финансового права с предметом правового регулирования других отраслей, в основном гражданского и административного права¹.

На основании вышеизложенного представляется возможным сформулировать уточненное определение предмета правового регулирования финансового права как одного из важнейших регуляторов социально-экономических отношений в Российском государстве. Под предметом современного финансового права предлагается понимать финансовые и связанные с ним организационные общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования, распределения и использования государственных, муниципальных, иных денежных фондов (финансовых ресурсов) публичного характера, необходимых для достижения публичных и иных социально значимых интересов. Данное определение будет положено в основу исследования проблем финансово-правового обеспечения развития РФ как социального государства, в частности, возникающих в процессе правового регулирования в различных подотраслях и институтах рассматриваемой отрасли права. В связи с этим представляется необходимым обратиться и к вопросам, связанным с системой финансового права как отрасли российского права.

¹ См.: Рыбакова С.В. Указ. соч. С. 149 – 152.

3.2. Система финансового права как основа комплексного рассмотрения проблем финансово-правового обеспечения развития социальной государственности: вопросы дифференциации и интеграции

Предмет финансового права как отрасли российского права предопределяет и его внутреннее строение – его систему, структура которой на современном этапе развития России, в том числе как социального государства, продолжает оставаться наиболее острым вопросом для дискуссий в научной и профессиональной среде. Дискуссионность данной проблемы во многом обусловлена, как уже отмечалось в предыдущем параграфе, различными взглядами на предмет правового регулирования финансового права, а также происходящими в нем в современных условиях процессами дифференциации и интеграции¹. В частности, процессы дифференциации финансового права вызваны постоянным увеличением разнообразия в системе социально-экономических отношений и осознанием потребности в их специфическом (подотраслевом или институциональном) финансово-правовом регулировании. В свою очередь интеграционные процессы в финансовом праве происходят под влиянием общей функции в правовом регулировании публичных финансов, а также обусловлены необходимостью в формировании общих начал финансово-правового регулирования в какой-то его сфере.

Что касается определения самого понятия системы финансового права как отрасли права, то оно не вызывает особых споров. В общем виде систему финансового права можно определить как его внутреннее строение, теоретически и практически обоснованную группировку его норм в определенной последовательности². Хотя некоторые авторы схожие

¹ О понятии дифференциации права и интеграции в праве см.: *Петров Д.Е.* Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015. С. 13 – 15.

² См. например: *Бельский К.С.* Предмет и система финансового права (гл. 2) // *Финансовое право: учебник* / под ред. С.В. Запольского. М.: Российская академия правосудия; Эксмо, 2006. С. 46; *Финансовое право:*

формулировки применяют только к Особенной части финансового права¹, что может быть связано с отсутствием единого законодательного акта, регулирующего публичную финансовую деятельность и публичные финансы.

Большинство представительней финансово-правовой науки вполне обоснованно отмечают, что в основе построения системы финансового права лежат объективные критерии. В этой связи многие авторы убеждены, что система российского финансового права объективно обусловлена системой общественных отношений² и в ней находит отражение объективно существующая финансовая система государства³. При этом Е.М. Ашмарина считает, что «предметом любого внутриотраслевого финансово-правового образования (института, подотрасли, раздела) являются соответствующие общественные финансово-экономические отношения, представляющие собой одноименный элемент финансовой системы»⁴. Не отрицает производности финансово-правовых институтов от элементов финансовой системы и С.В. Запольский, что, по его мнению, обусловлено историческим развитием советского финансового права как служебной отрасли, следовавшей, прежде всего, в русле политической целесообразности. В то же время он полагает, что система финансового права предопределяется, прежде всего, его предметом и не является отражением финансовой системы, хотя испытывает на себе определенное давление последней⁵.

По справедливому мнению некоторых ученых, на построение системы финансового права оказывают влияние и потребности юридической практики, и задачи эффективного правоприменения, соблюдения финансовой

учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. С. 23; Финансовое право России: учебное пособие для бакалавров / отв. ред. М.В. Карасева. С. 31; *Химичева Н.И.* Финансовое право как отрасль российского права. С. 57.

¹ См.: *Ильин А.Ю.* Финансовое право как отрасль Российского права (гл. 1) // Финансовое право: учебник / под ред. И.И. Кучерова. М.: Эксмо, 2011. С. 22; *Петрова Г.В.* Финансовое право. С. 15.

² См.: Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.М. Ашмарина. С. 51 – 52; Финансовое право России: учебное пособие для бакалавров / отв. ред. М.В. Карасева. С. 31; *Химичева Н.И.* Финансовое право как отрасль российского права. С. 57.

³ См.: *Петрова Г.В.* Финансовое право. С. 14; *Химичева Н.И.* Финансовое право как отрасль российского права. С. 59.

⁴ Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.М. Ашмарина. С. 52.

⁵ См.: *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. С. 83 – 84.

дисциплины и укрепления законности, систематизации финансового законодательства¹. В этой связи не теряют своей актуальности предложения, высказываемые в российской финансово-правовой науке на протяжении уже более двадцати лет, о принятии единого законодательного акта, в котором был бы систематизирован огромный массив финансово-правых норм. Несмотря на то, что в литературе можно встретить различные названия данного акта (Закон о финансах² или Основы законодательства о финансах³, Федеральный закон «О публичных финансах в Российской Федерации»⁴ и т.п.), инициаторы принятия такого закона единодушны в том, что он должен выстраиваться в соответствии с предметом и системой финансового права.

Учитывая общепризнанный факт, что финансовая система влияет (в той или иной степени) на систему финансового права, представляется необходимым кратко затронуть и современные представления о финансовой системе государства, имеющиеся как в экономической, так и юридической литературе. На формирование современных взглядов на содержание понятия финансовой системы существенным образом повлияли воззрения ученых советского периода⁵. Что касается последних, то, например, Е.А. Ровинский под финансовой системой советского государства понимал: «1) совокупность финансовых институтов, каждый из которых объединяет определенные финансовые отношения, направленные на образование и использование соответствующих фондов денежных средств, и 2) совокупность органов государства и учреждений, а также организаций, осуществляющих финансовую деятельность»⁶. Иными словами, финансовая система рассматривалась в экономическом аспекте (как внутренне строение

¹ См.: *Бельский К.С.* Предмет и система финансового права. С. 46; *Ильин А.Ю.* Указ. соч. С. 22; *Химичева Н.И.* Финансовое право как отрасль российского права. С. 57.

² См.: *Горбунова О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. С. 66.

³ См.: *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. С. 83 – 84.

⁴ См.: *Петрова Г.В.* Финансовое право. С. 16; *Покачалова Е.В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 544.

⁵ См.: *Ермакова Т.С.* О системе советского финансового права // *Правоведение*. 1975. № 2. С. 76 – 77; *Советское финансовое право* / отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева. М., 1987. С. 177 -178; *Цыпкин С.Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М.: Издательство Московского университета, 1983. С. 29 – 30; и др.

⁶ *Ровинский Е.А.* Финансовое право: учебник. М.: Юридическая литература, 1971. С. 14.

финансов, совокупность финансовых отношений) и с точки зрения субъектного подхода (как совокупность органов, осуществляющих финансовую деятельность)¹. Такой позиции в настоящее время придерживаются, например, О.Н. Горбунова², М.В. Карасева³, А.Ю. Ильин⁴ и др.

В советской финансово-правовой литературе некоторые авторы⁵ выделяли в основном экономическую составляющую финансовой системы, понимая под ней совокупность различных звеньев финансовых отношений (финансовых институтов), посредством которых государство формирует, распределяет и использует соответствующие денежные фонды. При этом субъектный подход в понимании данной категории ими не прослеживался⁶. Аналогичные взгляды нашли отражение и в работах современного периода⁷. В частности, представляется справедливым мнение о том, что субъектный подход не раскрывает сущности понятия «финансовая система», а фактически заменяет одно понятие (финансы) другим (органами), что ведет к размыванию предмета изучения, его неясности⁸.

Многие авторы в настоящее время отмечают и материальный аспект понятия финансовой системы, подразумевая под ним совокупность денежных фондов, соответствующих особенностям финансовых звеньев (институтов)⁹. При этом с учетом развития правовых основ денежного

¹ Такой подход в финансово-правовой литературе именуется институциональной точкой зрения, что представляется не точным и даже не верным, поскольку институт, например, правовой, может образовывать правовой статус какого-то органа или организации, но не сам субъект финансовой деятельности.

² См.: Финансовое право: учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М., 2003. С. 10.

³ См.: Финансовое право России: учебное пособие для бакалавров / отв. ред. М.В. Карасева. С. 18.

⁴ См.: *Ильин А.Ю.* Финансовое право как отрасль Российского права. С. 89.

⁵ См. *Гуревич Г.С.* Советское финансовое право. М., 1985. С. 20.

⁶ См. подробнее об этом: Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.М. Ашмарина. С. 27.

⁷ В экономическом аспекте финансовую систему рассматривают как внутреннее строение финансов, совокупность входящих в них звеньев (институтов), каждое из которых составляет относительно самостоятельную группу финансовых отношений.

⁸ См. об этом: *Химичева Н.И.* Финансы и финансовая система Российской Федерации (гл. 1) // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. С. 27.

⁹ См.: Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.М. Ашмарина. С. 28; *Покачалова Е.В.* Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права. С. 93; *Химичева Н.И.* Финансы и финансовая система. С. 27.

обращения некоторые ученые справедливо относят в рамках данного аспекта не только денежные фонды, но и другие финансовые ресурсы¹.

В последние годы все больше представителей финансово-правовой науки рассматривают категорию «финансовая система» не только как экономическую, но и правовую². При этом многие звенья финансовой системы получили правовое оформление в российском законодательстве, включая законодательное закрепление их понятий, внутренней структуры и принципов построения³. В этой связи представляется неслучайным, что в период экономических кризисов все чаще данное понятие стал использовать и законодатель⁴, не давая при этом его легального определения, на необходимость чего неоднократно обращалось внимание в финансово-правовой литературе⁵, хотя упоминание термина «финансовая система» встречалось и ранее, как в законодательных актах⁶, так и подзаконных⁷. При этом из контекста разных актов зачастую вытекает различный смысл понимания финансовой системы. Например, понятие финансовой системы применяется к видам обязательного страхования (в целом социального и пенсионного в частности) и подразумевает бюджеты соответствующих

¹ Подробнее об этом см.: Покачалова Е.В. Указ. соч., С. 131 – 140.

² См.: Покачалова Е.В. Указ. соч. С. 74; Тедеев А.А., Парыгина В.А. Финансовое право: учебник. М., 2004. С. 18 – 19.

³ Речь идет, например, о бюджете (ст. 6 БК РФ), бюджетной системе (ст. 6, 10 БК РФ), бюджетах государственных внебюджетных фондов (ст. 144 БК РФ).

⁴ Указ Президента РФ от 25 августа 1998 г. № 988 «О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 35, ст. 4383; Федеральный закон от 13 октября 2008 № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 391-ФЗ) // СЗ РФ. 2008. № 42, ст. 4698; 2016. № 1, ст. 11; Федеральный закон от 02 апреля 2014 г. № 37-ФЗ «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период» (с изм. от 31 декабря 2014 г. № 513-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 14, ст. 1529; 2015. № 1, ст. 66.

⁵ См.: Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право России. М., 1997. С. 5; Покачалова Е.В. Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права. С. 90; Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы России / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2006. С. 25.

⁶ См.: Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1735 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (с изм. от 10 июля 1996 № 95-ФЗ) // Ведомости ВС и СНД РСФСР. 1991. № 46, ст. 1543; СЗ РФ. 1996. № 29, ст. 3454 (утратил силу); Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; Федеральный закон от 16 июля 1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 10 августа 1998 г. № 921 «О заключении Протокола о мерах по обеспечению взаимодействия национальных валютно-финансовых систем в целях создания благоприятных условий для развития взаимной торговли между государствами – участниками Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарных областях» // СЗ РФ. 1998. № 35, ст. 4383.

государственных социальных внебюджетных фондов и отношения, связанные с их формированием и использованием¹. При этом в актах кризисных периодов, посвященных стабилизации финансовой системы, речь идет в основном о финансовых рынках либо о деятельности кредитных организаций. Поэтому законодательное закрепление понятия и дефиниции финансовой системы государства определит вектор для дальнейшего последовательного развития финансового законодательства с использованием юридических средств и будет способствовать более эффективному правоприменению.

Следует отметить, что далеко не все ученые рассматривают финансовую систему как правовую категорию. Например, С.В. Запольский считает, что для утвердительного ответа на вопрос, является ли понятие финансовой системы правовой категорией, «необходимо, как минимум, существование правовой дефиниции или юридической конструкции, в которой это понятие имеет правообразующее значение. Однако реально к финансовой системе в литературе причисляют те или иные экономические институты, могущие быть классифицированы как финансовые, и, следовательно, сама финансовая система – явление собирательное и, таким образом, не имеющее собственно правового значения»². С этим утверждением нельзя полностью согласиться. Действительно, правовое оформление того или иного понятия, является важным условием для признания того или иного правового явления юридической категорией. Тем не менее, существует немало классических правовых категорий (например, право в объективном смысле), определения, а иногда и наименования, которых не закреплены законодательно либо в подзаконных актах. С другой стороны, как уже отмечалось выше, рассматриваемое понятие уже нашло некоторое закрепление в российском законодательстве, в то же время оно

¹См.: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и Федеральный закон от 16 июля 1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

² Запольский С.В. Указ. соч. С. 48.

используется не системно, без опоры на устоявшиеся научные подходы в экономической и финансово-правовой литературе.

Е.В. Покачалова под финансовой системой в правовом аспекте понимает «совокупность общественных финансовых отношений в сфере аккумулирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств и финансовых ресурсов публично-правовых образований, а также предприятий и организаций различных форм собственности и урегулированных финансово-правовыми нормами в целях удовлетворения публичных интересов и достижения иных социально значимых целей»¹. Данное определение, думается, имеет ряд достоинств. Последние, например, выражаются в указании в определении отношений, связанных как с денежными фондами, так и финансовыми ресурсами. Использование последнего термина в определении финансовой системы наряду с понятием денежных фондов наиболее точно соответствует современным экономическим и правовым условиям.

В качестве положительной черты можно считать и указание автором цели финансово-правового регулирования финансовых отношений – «удовлетворение публичных интересов и достижение иных социально значимых целей», что является важным условием развития Российской Федерации как социального государства. Кроме того, позиционирование финансовых отношений как уже урегулированных нормами финансового права, во-первых, подчеркивает особенность финансовой системы как правовой категории, поскольку многие элементы данной системы получили законодательное закрепление. Во-вторых, уточняет сферу правового регулирования финансовой системы, которая, как известно, регулируется отчасти и нормами гражданского права.

¹ Покачалова Е.В. Государственный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права. С. 93.

В экономической литературе отсутствует единая точка зрения о структуре финансовой системы¹. Представители саратовской школы финансового права включают в нее следующие звенья:

- 1) бюджетную систему;
- 2) внебюджетные целевые государственные и муниципальные фонды;
- 3) финансы предприятий, организаций учреждений;
- 4) финансы страхования;
- 5) кредит (государственный, муниципальный, банковский)².

Такой же точки зрения о структуре финансовой системы РФ придерживаются в основном и представители других научных школ финансового права³. При этом некоторые авторы, рассматривающие финансовую систему в материальном аспекте, не выделяют такие ее составные части как банковский кредит, финансы страхования⁴.

Следует признать верным сложившееся в научной среде мнение о том, что многозвенная структура финансовой системы «обусловлена многообразием потребностей общества, которые призваны обслуживать финансы, охватывая своим взаимодействием всю экономику страны и социальную сферу»⁵. При этом в науке обращается внимание на необходимость четкого подразделения финансовой системы на звенья не только с теоретических, но и практических позиций. В частности, представляется обоснованной точка зрения о том, что дифференциация финансовой системы является основанием не только для осуществления эффективности практического хозяйствования в различных сферах

¹ См.: Финансы: учебник / под ред. Л.А. Дробозиной. М., 1999. С. 60; Финансы: учебник / под ред. С.И. Лушина и В.А. Слепова. М., 2000. С. 8; Финансы: учебник / под ред. В.В. Ковалева. М., 2004; и др.

² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. С. 27.

³ См., например: Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2006. С. 13; Финансовое право: учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. С. 10, 13 (авторы – О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева).

⁴ См.: Финансовое право России: учебное пособие для бакалавров / отв. ред. М.В. Карасева. С. 16.

⁵ Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право. С. 93. См. также: Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. С. 8.

экономики государства, но и «выбора наилучших вариантов разрешения социальных проблем в конкретных областях жизнедеятельности общества»¹.

В основе структурирования финансовой системы могут лежать различные критерии, в соответствии с которыми вышеуказанные звенья сохраняются по содержанию, но могут относиться к разным классификационным группам. Так, в зависимости от формы собственности денежные фонды подразделяют на государственные, муниципальные и частные финансы, при этом государственные и муниципальные финансы именуют обобщенно публичными. По характеру и уровню управления денежные фонды подразделяют на централизованные и децентрализованные, по целевому назначению – фонды общего назначения и целевые.

Иногда используется сразу несколько критериев при дифференциации финансовой системы, включая в нее в материальном смысле как систему финансов следующие элементы: государственные и муниципальные централизованные фонды; государственные и муниципальные децентрализованные фонды; частные децентрализованные фонды. При этом при рассмотрении финансовой системы в экономическом аспекте как совокупности общественных отношений последние подразделяются на две группы: перераспределительные (в отношении фондов, формирующих финансовую систему страны) и способствующие основным или опосредующие перераспределительный процесс системы финансов².

Существуют также и другие точки зрения на состав финансовой системы в материальном аспекте. В частности, предлагается модель построения финансовой системы, при которой государство в целях экономической необходимости осуществления распределительных и перераспределительных отношений создает эмиссионную систему и устанавливает порядок совершения денежных расчетов; создает систему

¹ Покачалова Е.В. Государственный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права. С. 77.

² См.: Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.М. Ашмарина. С. 28 – 29.

финансовых фондов; устанавливает правовой режим осуществления взаимоувязанных пассивных и активных операций, органичное сочетание которых является проявлением системы финансовых фондов; осуществляет правоохранительную, правозащитную и иную правообеспечительную деятельность в области финансов¹. Предложенная модель, по сути, представляет собой алгоритм и направления финансовой деятельности государства, подлежащие финансово-правовому регулированию, в которой создание и правовое оформление им системы финансовых фондов занимает центральное место.

Таким образом, несмотря на различные взгляды на понятие и состав финансовой системы, большинство ученых отмечает факт ее влияния (в большей или меньшей степени) на построение системы финансового права. Взаимодействие данных категорий, думается, проявляется в нормативном закреплении ряда финансовых институтов в действующем законодательстве, что отражается в выделении правового аспекта финансовой системы, а также в развитии финансовых отношений посредством дальнейшего их публично-правового регулирования в соответствии с социально-экономическими потребностями, находящего выражение в их нормативной институализации в системе финансового права и системе финансового законодательства.

Возвращаясь к проблеме процессов дифференциации и интеграции в системе финансового права, представляется необходимым кратко обратиться к научно обоснованным критериям, выработанным в общетеоретической литературе, применительно к выделению структурных элементов системы права в целом. Наиболее часто к таким элементам относят отрасль права, подотрасль права, институт права, норму права, а иногда еще и субинститут². Некоторые авторы к структурным элементам системы права относят в основном норму права, правовой институт и отрасль права, рассматривая

¹ См.: *Запольский С.В.* Указ. соч. С. 59.

² См., например: *Киримова Е.А.* Правовой институт (теоретико-правовое исследование): автореф. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 13; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. С. 315.

подотрасль права как разновидность сложного отраслевого правового института¹.

Норма права традиционно рассматривается как первичный элемент системы права, хотя в юридической литературе (С.С. Алексеев, В.И. Червонюк) встречаются попытки выделения микрочастиц права – дозволений, обязываний, запретов или правовых средств. Однако, как справедливо замечается в современной науке, данные микрочастицы характеризуют лишь диспозицию правовой нормы – правила поведения, не учитывая специфику других элементов ее логической структуры, а также исходных норм, не являющихся правилами поведения². Под нормой права (правовой или юридической нормой) принято понимать общеобязательное, формально определенное предписание (правило поведения или отправное установление), издаваемое либо санкционируемое государством и направленное на урегулирование общественных отношений³.

Традиционный подход к месту правовой нормы в системе права воспринят подавляющим большинством специалистов науки финансового права применительно к системе данной отрасли права. В частности, норма финансового права (финансово-правовая норма) рассматривается в настоящее время как первичный элемент его системы, установленное и охраняемое государством строго определенное правило поведения в общественных финансовых отношениях, возникающих в процессе формирования, распределения и использования государственных,

¹ См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. М., 1975. С. 29; *Байтин М.И.* Сущность права. С. 289; *Керимов Д.А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2001. С. 199 – 200; *Петров Д.Е.* Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права: монография / под ред. И.Н. Сенякина. Саратов: Издательство ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2015. С. 80.

² См.: *Петров Д.Е.* Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права: монография. С. 71.

³ См., например: *Байтин М.И.* Сущность права. С. 208; *Киримова Е.А.* Правовой институт. С. 10 – 11; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. С. 277.

муниципальных и иных публичных денежных фондов (финансовых ресурсов)¹.

Институт права (правовой институт) в юридической литературе определяют обычно как группу, комплекс взаимосвязанных правовых норм, регулирующих определенную разновидность близких по содержанию (родственных) общественных отношений².

В качестве критериев для выделения правовых институтов в основном предлагают считать предмет и метод правового регулирования.

К числу признаков института права относят следующие:

- взаимосвязанная совокупность (комплекс) юридических норм (юридическое единство норм);
- воздействие на определенный вид или сторону общественных отношений с целью их правового регулирования, что отражает объективный характер складывающегося правового образования (однородность фактического содержания);
- совмещение в процессе правового регулирования непосредственно регулятивных правовых норм (правил поведения) и отправных норм (норм-принципов, норм-дефиниций и т.д.);
- наличие достаточного набора юридических средств, необходимых для регулирования данного вида общественных отношений (устойчивость и специфичность метода правового регулирования);
- наличие внутренней организации (относительной самостоятельности), способствующей формированию единой правовой общности в рамках системы права. Правовой институт, как правило, определяет структуру регулируемых общественных отношений (их объекты, круг и правовой статус субъектов, содержание – права и обязанности участников отношений).

¹ См., например: *Химичева Н.И.* Финансово-правовые нормы и финансовые правоотношения // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. С. 64 – 66.

² См., например: *Байтин М.И.* Сущность права. С. 288; *Киримова Е.А.* Правовой институт. С. 15; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. С. 315 – 316; *Петров Д.Е.* Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права: монография. С. 74.

При этом существуют институты, которые регулируют лишь отдельные элементы отношений (например, правовое положение субъекта правоотношений)¹.

Некоторые авторы выделяют в качестве характерной черты правового института еще и нормативную обособленность, выражающуюся в закреплении норм, составляющих одну правовую общность, в форме глав и разделов нормативно-правовых актов². Однако на практике это не всегда имеет место, хотя законодатель, безусловно, должен стремиться к этому.

Как уже отмечалось, некоторые авторы рассматривают подотрасли права как разновидность сложных отраслевых правовых институтов – наиболее значительных по объему и содержанию. При этом наличие подотраслей характерно для наиболее крупных и сложных отраслей права, в том числе и финансового права. Подотрасль права включает в себя несколько отраслевых институтов, связанных между собой общим предметом правового регулирования, который представляет собой несколько сторон (участков) однородных общественных отношений. Предметом же регулирования отрасли права выступает «широкая однородная сфера (область) единого общего поля правового регулирования, круг общественных отношений, регулируемых данным нормативным образованием»³.

По мнению некоторых авторов, понятие предмета регулирования характерно для всех элементов системы права. В связи с этим применительно к праву в целом выделяют общий предмет правового регулирования, к отрасли – родовой, к институту – видовой и отдельной юридической норме – непосредственный (конкретно-единичный)⁴. В то же время Д.Е. Петров предлагает рассматривать перечисленные предметы правового

¹ См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 121 – 123; *Киримова Е.А.* Правовой институт. С. 14 – 15; *Кулапов В.Л.* Проблемы теории государства и права. С. 281; *Петров Д.Е.* Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права: монография. С. 75 – 76.

² См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 128; *Кулапов В.Л.* Указ. соч. С. 281; *Петров Д.Е.* Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права. С. 76.

³ *Байтин М.И.* Сущность права. С. 285.

⁴ *Байтин М.И.* Указ. соч. С. 284; *Петров Д.Е.* Отрасль права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 15 – 16.

регулируемого в соотношении. В частности, предмет отрасли права, являясь родовым понятием к предмету права в целом как общему предмету (объекту) правового регулирования, выступает относительно отраслевых институтов сам общим предметом¹.

В финансово-правовой литературе² в целом прослеживаются схожие с общетеоретическим подходом точки зрения относительно понятий правового института и подотрасли применительно к финансовому праву. В частности, финансово-правовой институт рассматривают как группу правовых норм, регулирующих узкую по своему юридическому содержанию область (группу) однородных общественных (финансовых) отношений. Что касается подотрасли финансового права, представители отраслевой науки сходятся во мнении, что она представляет собой относительно самостоятельное структурное подразделение системы данной отрасли права, не выделяя ее в качестве разновидности сложных финансово-правовых институтов. При этом к отличительным по сравнению с институтами чертам подотрасли финансового права в литературе относят: регулирование внутри отрасли права разнообразных однородных общественных отношений более широкого содержания; объединение в себе нескольких финансово-правовых институтов (более значительная по объему совокупность норм); выделение норм общего характера (общих положений), распространяющихся на все институты данной подотрасли.

Основываясь на вышеуказанных критериях разграничения основных структурных подразделений системы финансового права, целесообразно перейти к анализу имеющихся научных позиций относительно ее структуры и содержания. Несмотря на острые дискуссии по поводу элементов системы финансового права, подавляющее большинство современных исследователей

¹ См.: *Петров Д.Е.* Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права: монография. С. 209.

² См.: *Бельский К.С.* Предмет и система финансового права. С. 46 – 47; *Финансовое право России* / отв. ред. М.В. Карасева. С. 31; *Финансовое право: учебник* / под ред. Е.Ю. Грачевой. С. 23; *Финансовое право: учебник* / отв. ред. Н.И. Химичева. С. 57 – 58; и др.

сходятся во мнении о необходимости деления данной отрасли на две части – Общую и Особенную¹. Хотя некоторые авторы в системе финансового права как отрасли права части не выделяют, в отличие от системы финансового права как учебной дисциплины². При этом содержание вышеуказанных частей, а также наименование и содержание других структурных подразделений рассматриваемой отрасли права (подотраслей, институтов, разделов) вызывают многочисленные споры.

Относительно Общей части финансового права ученые единодушны в том, что в ее состав входят нормы, закрепляющие общие для всего финансового права положения³. С учетом того, что представители традиционного подхода к предмету финансового права выделяют в его качестве общественные отношения в области финансовой деятельности государства и муниципальных образований, значительный объем норм Общей части, по их мнению, составляют положения, касающиеся этой деятельности. К ним относятся ее принципы, правовые формы, методы, правовой статус органов, ее осуществляющих, а также иных субъектов финансовых правоотношений⁴.

Традиционно в Общую часть включают и основные положения об организации финансового контроля. Однако по поводу данного структурного подразделения существует несколько позиций. Одни авторы относят его к финансово-правовому институту общей части, другие – к комплексной подотрасли (финансово-контрольное право), нормы которой входят одновременно в общую и особенную часть финансового права⁵. Некоторые

¹ О необходимости выделения в финансовом праве частей и определении их содержания в финансово-правовой науке советского периода см.: *Ровинский Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 94 – 95; *Халфина Р.О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 199 – 214; *Цинделшани И.А.* Указ. соч. С. 18 – 19.

² См.: Финансовое право России: учебное пособие для бакалавров / отв. ред. М.В. Карасева. С. 31.

³ *Химичева Н.И.* Финансовое право как отрасль российского права. С. 57.

⁴ См.: Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. С. 24; *Химичева Н.И.* Финансовое право как отрасль российского права. С. 57; *Петрова Г.В.* Финансовое право. С. 14-15; и др.

⁵ См.: *Бельский К.С.* Предмет и система финансового права. С. 47 – 49; *Грачева Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 111, 112; Финансовое право: учебник

авторы не считают возможным выделение в особую подотрасль финансового права норм общей части финансового права, касающихся организации финансового контроля в сфере финансовой деятельности в целом, и норм сложившихся подотраслей финансового права, регулирующих соответствующие виды финансового контроля и неразрывно связанных с содержанием этих нормативных образований¹. В частности, налоговый контроль обусловлен одной из функций налогов и предназначен для обеспечения эффективной реализации именно налоговых правоотношений, и соответственно является институтом налогового права.

Е.Ю. Грачева, одна из первых обосновавшая необходимость рассмотрения финансового контроля в качестве подотрасли финансового права, отмечает, что в особенную часть данной подотрасли включаются нормы, регулирующие осуществление финансового контроля в различных сферах финансовой деятельности и относящиеся к соответствующим финансово-правовым институтам. В частности, далее она констатирует, что проведение бюджетного контроля регламентируется нормами бюджетного права, содержащимися в бюджетном законодательстве². Е.М. Ашмарина допускает возможность вторичного выделения разделов (комплексных подотраслей и институтов), в том числе раздела «Финансовый контроль», на основе включения в предмет финансового права отношений, опосредующих процессы аккумуляции, распределения и использования различных фондов денежных средств³.

Помимо ранее указанных блоков норм некоторые авторы включают в общую часть и другие положения. Так, к последним относят, например, принципы построения и функционирования федеральной финансовой

для бакалавров / отв. ред. Е.М. Ашмарина. С. 52 – 53; Финансовое право России: учебное пособие для бакалавров / отв. ред. М.В. Карасева. С. 34.

¹ Химичева Н.И. Правовые основы финансового контроля (гл. 6) // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5 изд, переаб. и доп. С. 130 – 131.

² См.: Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 242 – 243, 246 – 247.

³ См.: Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.М. Ашмарина. С. 52.

системы, различные формы финансово-правовых процессуальных и процедурных отношений, рыночные регуляторы, нормативы, стандарты финансовых отношений и финансовой деятельности¹, принципы финансовой политики, основания и порядок привлечения к финансово-правовой ответственности². При этом некоторые авторы рассматривают финансовую ответственность и финансовый учет в качестве подотрасли финансового права, так же как и денежное право, включая в последнее институты денежного обращения и валютного регулирования и относя их к Общей части финансового права³.

В структуру Особенной части финансового права обычно включают подотрасли и институты, а иногда и разделы. К числу наиболее крупных и традиционно выделяемых подотраслей финансового права наиболее часто относят бюджетное и налоговое право⁴, хотя, как уже отмечалось, существуют и сторонники их обособления из финансового права в самостоятельные образования (отрасли) в системе российского права (Д.В. Винницкий, Н.В. Миляков и др.).

К предмету бюджетного права как подотрасли финансового права, как правило, относят общественные финансовые отношения, возникающие в связи с организацией бюджетной системы РФ, разграничением бюджетной компетенции между публично-правовыми образованиями, определением состава и разграничением доходов и расходов в бюджетной системе, осуществлением бюджетного процесса. Данные отношения выступают разновидностью предмета финансового права – общественных отношений по образованию, распределению и использованию государственных, муниципальных денежных фондов – государственных и местных бюджетов. При этом система бюджетного права обладает достаточно сложной

¹ См.: *Петрова Г.В.* Финансовое право. С. 14.

² *Ильин А.Ю.* Указ. соч. С. 22.

³ См.: Финансовое право / отв. ред. Е.М. Ашмарина. С. 53 – 54.

⁴ См., например, *Ильин А.Ю.* Указ. соч. С. 21; Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. С. 23 – 24; *Химичева Н.И.* Финансовое право как отрасль российского права. С. 58.

структурой, включающей части (общую и особенную) и институты. В общей части содержатся нормы общего характера, устанавливающие структуру бюджетной системы, бюджетную компетенцию публично-правовых образований, правовой статус субъектов бюджетных правоотношений, иные общие положения, а также институты бюджетного контроля и бюджетного принуждения. К особенной части бюджетного права следует отнести институты доходов бюджета, расходов бюджета, межбюджетных отношений, бюджетного процесса.

Предмет налогового права как подотрасли финансового права составляют общественные финансовые отношения, возникающие в связи с установлением налогов и сборов, введением их в действие, взиманием налогов и сборов, осуществлением налогового контроля, привлечением к налоговой ответственности. Данные отношения так же выступают разновидностью общественных отношений, входящих в состав предмета финансового права, а точнее отношений по образованию государственных и муниципальных денежных фондов – государственных и местных бюджетов. Система налогового права включает в себя части (общую и особенную) и институты. Общая часть содержит общие положения, касающиеся, например, принципов налогового права, структуры системы налогов и сборов, общих условий установления и введения налогов и сборов, правового статуса субъектов налоговых правоотношений, а также институты налоговой обязанности, налогового контроля и налоговой ответственности. В составе особенной части налогового права можно выделить сложные институты: федеральных налогов и сборов; региональных налогов; местных налогов и сборов; специальных налоговых режимов.

К числу подотраслей финансового права в последнее время относят и банковское (публичное) право¹, инвестиционное право¹, валютное право²,

¹ См.: *Бельский К.С.* Предмет и система финансового права. С. 47 – 48; *Ильин А.Ю.* Указ. соч. С. 21 – 22; *Пастушенко Е.Н.* Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С 15; *Петрова Г.В.* Финансовое право. С. 13, 42 –

страховое право³, право о рынке ценных бумаг и финансовых услуг⁴, денежное право (право денежного обращения)⁵, эмиссионное право⁶, право организации публичного кредита и публичного долга⁷, финансово-правовое регулирование государственных социальных внебюджетных фондов⁸. При этом выделяя крупный массив финансово-правовых норм в качестве новой подотрасли с одинаковым или схожим названием, разные авторы по-разному определяют предмет ее правового регулирования. Выделение учеными новых подотраслей в системе финансового права в большинстве случаев свидетельствует в основном о происходящих в нем процессах дифференциации, а иногда и наоборот – об интеграционных процессах.

Обратимся, например, к трактовке банковского (публичного) права как подотрасли финансового права, предмет регулирования которой некоторые авторы включают в предмет банковского права как самостоятельной отрасли права⁹, комплексной отрасли права¹⁰, комплексной подотрасли предпринимательского права¹¹ или комплексного правового института¹².

44; *Рожественская Т.Э., Гузнов А.Г.* Публичное банковское право: учебник для магистров. М.: Проспект, 2016. С. 13 – 21; и др.

¹ См.: Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.М. Ашмарина. С. 56.

² См.: *Петрова Г.В.* Финансовое право. С. 13, 44 – 46.

³ См.: *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. С. 91, 92, 95; *Петрова Г.В.* Финансовое право. С. 13.

⁴ См.: *Петрова Г.В.* Финансовое право. С. 13, 38 – 40.

⁵ См.: *Артемов Н.М., Арзуманова Л.Л., Ситник А.А.* Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации): коллективная монография. М.: ООО «Издательство «Элит», 2011. С. 79 – 110; *Крылов А.М.* Дискуссионные вопросы финансово-правового регулирования денежного обращения в Российской Федерации // Финансовое право. 2014. № 8. С. 8; *Назаров В.Н.* О понятии и системе денежного права // Финансовое право. 2013. № 7. С. 7; и др.

⁶ См.: *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. С.85 – 87, 95.

⁷ См.: *Покачалова Е.В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 23 – 24, 51 – 52.

⁸ См.: *Бит-Шабо И.В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 13, 29.

⁹ См.: *Замотаева Т.Б., Мартышкин С.В., Поваров Ю.С.* Банковское право: краткий курс лекций / под общ. ред. Т.Б. Замотаевой. М.: Юрайт, 2013. С. 9; *Тосунян Г.А.* Место банковского права в системе российского права // Юридический мир. 1998. № 8. С. 8.

¹⁰ См.: *Заверуха И.Б.* Банківське право: посібник для студентів: Львів: Астролябія, 2002. С. 11; *Тосунян Г.А., Викулин А.Ю.* Банковское право Российской Федерации. Общая часть: Схемы с комментариями и пояснениями: учебное пособие / под ред. А.М. Экмалаяна. М.: БЕК, 2000. С. 1 – 2.

¹¹ См.: *Курбатов А.Я.* Банковское право России: учебник для магистров / А.Я. Курбатов. 3-е изд., переаб. и доп. М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013. С. 27.

¹² См.: *Тихомиров К.А.* Некоторые аспекты правового регулирования банковской системы Российской Федерации // Финансовое право. 2014. № 8. С. 41.

К.С. Бельский весьма расширительно относит к предмету правового регулирования банковского (публичного) права все финансовые отношения, связанные с публично-правовой деятельностью Центрального банка РФ (в сфере осуществления денежной эмиссии и организации денежного обращения, расчетов, связанных с обслуживанием счетов государственных и местных бюджетов, валютного регулирования и валютного контроля, надзора за деятельностью кредитных организаций и банковских групп), т.е. использует субъектный критерий. Исходя из этого, в состав данной подотрасли он включает такие правовые институты, как эмиссионное право, расчетные отношения, валютное право, банковский надзор¹.

Такой широкий подход к определению предмета банковского (публичного) права вряд ли можно считать оправданным с теоретических позиций, хотя с точки зрения правоприменителя (например, сотрудника Банка России) он может быть удобен. В частности, полномочия Центрального банка РФ не охватывают всю сферу валютных отношений, поскольку помимо него органом валютного регулирования выступает Правительство РФ, а функции органа валютного контроля кроме Банка России возлагаются также на Федеральную налоговую службу и Федеральную таможенную службу. При этом иностранная валюта и валютные ценности, а также операции с ними не являются объектами исключительно банковской деятельности. Кроме того, следуя логике К.С. Бельского, передача в 2013 году Центральному банку РФ полномочий в области страхового надзора должна означать и включение отношений в данной области к предмету банковского (публичного) права, хотя сам вышеуказанный автор относит страховое право к числу самостоятельных институтов финансового права². Поэтому чисто субъектный (компетентностный) подход к определению предмета банковского (публичного) права без учета специфики содержания и определенной

¹ См.: *Бельский К.С.* Предмет и система финансового права. С. 48.

² См.: Там же. С. 47.

однородности финансовых отношений представляется не вполне обоснованным.

Более приемлемым представляется отнесение к предмету банковского (публичного) права общественных отношений, связанных с организацией банковской системы и банковской деятельности, а также в области банковского регулирования и надзора, возникающих с целью обеспечения публичных интересов и выполнения задач и функций государства. Данные отношения непосредственно связаны с финансовой деятельностью государства и муниципальных образований, поскольку направлены на организационное обеспечение бесперебойного функционирования всей финансовой системы государства, в том числе формирования, распределения и использования публичных финансовых ресурсов. В системе банковского (публичного) права как подотрасли финансового права следует выделить общую и особенную части, а также институты. Общая часть включает в себя принципы, правовые формы и методы государственного регулирования банковской деятельности; организационно-правовые основы построения банковской системы; правовой статус Банка России и кредитных организаций в банковской сфере; иные нормы общего характера. К элементам особенной части банковского (публичного) права можно отнести финансово-правовые институты организации банковского кредитования, операций по банковским вкладам, операций по банковским счетам, а также иные институты, регулирующие проведение других банковских операций.

Еще примером современной подотрасли финансового права, вызывающей многочисленные дискуссии, служит денежное право или право денежного обращения или эмиссионное право. Несмотря на видимую лексическую и содержательную схожесть вышеперечисленных нормативных образований, регулирующих отношения в области денежной системы государства, в финансово-правовой литературе существуют совершенно разные трактовки данных понятий, заключающиеся не только в терминологическом различии.

Сторонники выделения в системе финансового права эмиссионного права как одного из ее элементов – правового института (К.С. Бельский) или подотрасли (С.В. Запольский) – в предмет правового регулирования данного нормативного образования включают общественные отношения в области эмиссионной деятельности государства. Данная деятельность, по их мнению, направлена на выпуск денежных знаков и организацию наличного и безналичного денежного обращения, обращения иностранной валюты, ведения кассовых операций, а также обращения ценных бумаг¹. Последний вид отношений, характеризующийся очевидной разнородностью с вышеуказанными отношениями в области организации денежной системы, заметно отличает предлагаемый предмет эмиссионного права от трактовки предмета права денежного обращения или денежного права.

Некоторые авторы, предлагающие использование наименования «право денежного обращения», к обобщенному предмету его правового регулирования как подотрасли финансового права относят складывающиеся в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований общественные отношения, направленные на планомерную организацию процесса движения денежных средств в наличной или безналичной форме, выраженных в национальной или иностранной валюте². Еще более общее определение предмета права денежного обращения дает Р.Э. Товмасян, подразумевая под ним общественные отношения, возникающие по поводу процесса движения денежных средств³. Однако такая широкая трактовка вызывает справедливую критику в литературе⁴, поскольку не разграничивает возникающие в данной сфере не только финансовые, но и административные, и гражданские правоотношения.

¹ См.: *Бельский К.С.* Предмет и система финансового права. С. 48; *Запольский С.В.* Глобализация экономики: финансово-правовой аспект // *Финансовое право.* 2011. № 11. С. 2 – 6.

² См.: *Артемюв Н.М., Арзуманова Л.Л., Ситник А.А.* Указ. соч. С. 79 – 110.

³ См.: *Товмасян Р.Э.* К вопросу о праве денежного обращения как подотрасли финансового права // *Финансовое право.* 2009. № 2. С. 15.

⁴ См.: *Крылов А.М.* Указ. соч. С. 8.

Некоторые авторы не проводят терминологического различия между эмиссионным правом и правом денежного обращения, считая их, таким образом, равнозначными. При этом эмиссионное право (право денежного обращения) определяется как комплексная отрасль законодательства, включающая нормы различных отраслей права и регулирующая общественные отношения в сфере организации денежного обращения. Одновременно эмиссионное право (право денежного обращения) рассматривается и как подотрасль финансового права, регулирующая общественные отношения, складывающиеся при организации денежного обращения только в сфере публичных финансов¹.

По мнению В.Н. Назарова, наиболее точным наименованием рассматриваемого структурного подразделения системы финансового права следует считать «денежное право». Не отказываясь от использования термина «эмиссионное право», но в рамках денежного права и в качестве его института, посредством которого реализуются исключительные права государства на установление эмиссии денежных знаков, правового режима иностранной валюты и единой денежно-кредитной политики, данный автор вполне обоснованно отмечает недостаточность термина «денежное обращение» для характеристики рассматриваемой подотрасли, хотя он и имеет достаточно длительную историю его применения². В частности, по мнению В.Н. Назарова, последний термин охватывает не весь круг регулируемых государством в данной сфере отношений, а движение денег в основном происходит в результате добровольных действий лиц, не являющихся участниками финансовой деятельности государства. В то же время вышеуказанный исследователь допускает в рамках институтов денежного права (регулирования национальных денег, валютного регулирования и валютного контроля) выделение групп норм, регулирующих

¹ См.: Там же.

² В частности, термин «денежное обращение» использовался еще представителем дореволюционной российской школы финансового права П.П. Мигулиным, а также авторами первого советского учебника по финансовому праву, изданного под редакцией М.А. Гурвича в 1940 году. См.: Назаров В.Н. Указ. соч. С. 7.

порядок денежного обращения отдельных видов денежных знаков. При этом в качестве предмета денежного права как подотрасли финансового права он справедливо выделяет общественные отношения по осуществлению такой разновидности финансовой деятельности государства как установление и регулирование денежной системы¹.

Таким образом, в качестве предмета денежного права (права денежного обращения) как подотрасли финансового права можно выделить общественные отношения, связанные с организацией и функционированием денежной системы с целью обеспечения стабильности финансовой системы государства, а именно: по установлению и реализации порядка обращения наличных денег в национальной валюте; по установлению и реализации порядка обращения безналичных денег в национальной валюте; по установлению правового режима иностранных денег и осуществлению валютного контроля. Данные отношения выступают разновидностью финансовой деятельности государства, опосредующей распределительные и перераспределительные отношения в финансовой сфере. Таким образом, денежное право как подотрасль финансового права представляется собой интеграционное образование и имеет свою систему: части (общая и особенная) и институты. Нормы общей части определяют основы формирования и функционирования денежной системы РФ; принципы, правовые формы и методы организации денежного обращения; иные нормы общего характера. В составе особенной части данной подотрасли следует выделить такие институты, как организация наличного денежного обращения, организация безналичного денежного обращения и расчетов, валютного регулирования и валютного контроля.

Представляется обоснованным также выделение в качестве подотрасли финансового права и права публичного кредита и публичного долга². В

¹ См.: Там же. С. 7 – 8.

² См.: Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 23 – 24, 51 – 52.

качестве предмета данной подотрасли следует рассматривать общественные финансовые отношения, возникающие в связи с организацией публичного (государственного и муниципального) кредита, а также формированием, функционированием и погашением публичного (государственного и муниципального) внутреннего долга. Данные отношения выступают разновидностью предмета финансового права – общественных отношений по образованию государственных и муниципальных денежных фондов – государственных и местных бюджетов. Систему данной подотрасли составляют общая и особенная части, включающие в себя несколько институтов. Общую часть образуют нормы общего характера, закрепляющие, в частности, основы предоставления государственного (муниципального) кредита, а также институты публичного внутреннего долга, публичного внешнего долга, публичных долговых обязательств. К институтам особенной части права публичного кредита и публичного долга следует отнести институты, регулирующие публичные займы, государственные и муниципальные ценные бумаги, публичные гарантии, бюджетный кредит¹.

В составе Особенной части финансового права можно выделить также следующие самостоятельные финансово-правовые институты:

неналоговых государственных и муниципальных доходов. Предметом данного института являются общественные финансовые отношения, возникающие по поводу формирования неналоговых доходов государственных и муниципальных образований (доходов от использования и продажи государственного и муниципального имущества, деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, платежей эквивалентного и штрафного характера, а также лотерей и иных добровольно привлекаемых средств);

функционирования государственных социальных внебюджетных фондов. К предмету правового регулирования данного института следует

¹ См.: Там же. С. 24.

отнести общественные финансовые отношения, возникающие по поводу образования, распределения и использования бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов;

финансов государственных и муниципальных коммерческих организаций (предприятий). Предметом данного института выступают общественные финансовые отношения, возникающие по поводу образования, распределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов) государственных и муниципальных коммерческих организаций (предприятий);

финансов государственных, муниципальных и иных некоммерческих организаций (учреждений). К предмету правового регулирования данного института следует отнести общественные отношения, возникающие по поводу образования, распределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов) государственных и муниципальных некоммерческих организаций (предприятий), а также государственных корпораций и компаний;

организации страхового дела. Предметом данного института служат общественные финансовые отношения, возникающие по поводу организации страхового дела и обязательного социального страхования, осуществления обязательного государственного страхования и страхового надзора;

организации рынка ценных бумаг. В качестве предмета правового регулирования данного института можно выделить общественные отношения, возникающие в связи с установлением государством для достижения публичных целей правил выпуска, размещения и обращения ценных бумаг;

и др.

Предложенная структура системы финансового права как отрасли российского права не носит исключительный и исчерпывающий характер, поскольку для общественных отношений, регулируемых финансовым правом, характерна высокая степень динамичности, объективно

обусловленная, в свою очередь, финансово-экономическими процессами в стране. В частности, в литературе предлагаются варианты вторичного перераспределения финансово-правовых норм, традиционно выделяемых в составе самостоятельных институтов и подотраслей, в комплексные образования (разделы, подотрасли)¹. Например, в зависимости от видов общественных отношений, образующих предмет финансового права, Е.М. Ашмарина выделяет разделы, регулирующие отношения по образованию денежных фондов («Доходы государства») и отношения по их распределению и использованию («Расходы государства»)². Такой подход к структурированию финансового права использовался еще дореволюционными исследователями данной отрасли права (например, В.А. Лебедевым) вслед за представителями европейской финансовой науки³, а в дальнейшем был развит учеными советского периода путем выделения уже более узких разделов⁴. Понятие раздела как структурного подразделения системы отрасли права используют и представители современной финансово-правовой науки⁵. При этом Н.И. Химичева выделяла разделы «Правовое регулирование государственных и муниципальных доходов» и «Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов» наряду с другими разделами⁶.

Следует отметить, что ученые в области теории государства и права не выделяют в составе системы российского права такой ее элемент как раздел, а в качестве комплексных институтов рассматривают в основном лишь межотраслевые институты⁷. В этой связи понятия государственных и муниципальных доходов и расходов, государственного и муниципального

¹ См.: Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. С. 24 – 25 и др.

² См.: Финансовое право / отв. ред. Е.М. Ашмарина. С. 53 – 54.

³ См.: *Лебедев В.А.* Указ. соч. С. 115.

⁴ См.: *Гурвич М.А.* Советское финансовое право. М., 1957. С. 35- 36; *Ровинский Е.А.* Советское финансовое право. С. 17 - 18; Советское финансовое право / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М., 1982. С. 55 – 56; *Цыпкин С.Д.* Указ. соч. С. 24 – 25; и др.

⁵ См.: Финансовое право / отв. ред. Е.М. Ашмарина. С. 51 – 53; Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. С. 57 – 59; и др.

⁶ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. С. 58 – 59.

⁷ См., например: *Петров Д.Е.* Указ. соч. С. 80.

финансового контроля представляется целесообразным использовать в методологических и иных целях (например, для выявления закономерностей образования, распределения и использования публичных денежных фондов; в рамках учебного процесса) в качестве крупнейших внутриотраслевых образований финансового права вторичного характера.

Подводя итог вышеизложенному в третьей главе, можно сделать следующие выводы. К числу наиболее дискуссионных вопросов отечественной финансово-правовой науки относятся вопросы о предмете и системе финансового права, без теоретического осмысления которых не возможно эффективное и последовательное финансово-правовое обеспечение развития Российской Федерации как социального государства. Анализ различных научных взглядов на предмет современного финансового права как одного из важнейших регуляторов социально-экономических отношений в Российском государстве позволил уточнить содержание данной категории в рамках традиционного подхода к ее рассмотрению.

Под предметом современного финансового права предлагается понимать финансовые и связанные с ним организационные общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования, распределения и использования государственных, муниципальных, иных денежных фондов (финансовых ресурсов) публичного характера, необходимых для достижения публичных и иных общественно значимых интересов. При этом данные отношения возникают не только в процессе финансовой деятельности публично-правовых образований (по поводу публичных финансов), но и в связи с формированием, распределением и использованием денежных фондов (финансовых ресурсов) публичного характера, принадлежащих негосударственным структурам (банкам, государственным корпорациям, саморегулируемым организациям в различных финансовых сферах), на которые государством в современных условиях возлагается ряд публичных функций в сфере финансов.

Предмет финансового права, а также в определенной степени финансовая система государства предопределяют и систему данной отрасли права. С учетом действующего законодательства и имеющихся научных позиций автор придерживается следующей структуры системы современного российского финансового права, к которой относятся части (общая и особенная), подотрасли, институты и отдельные финансово-правовые нормы. При этом выделение в данной системе разделов или комплексных подотраслей как самостоятельных элементов представляется не целесообразным в силу вторичного перераспределения финансово-правовых норм, относящихся к сложившимся институтам и подотраслям. В то же время такой подход допустим в методологических и учебных целях для комплексного исследования некоторых финансово-правовых категорий, например, таких как государственные и муниципальные доходы, государственные и муниципальные расходы, финансовый контроль, прежде всего государственный и муниципальный. Кроме того, представляется вполне оправданным и предлагаемое в научной среде формирование в системе законодательства особого структурного образования, регулирующего финансовый контроль в различных областях финансовой деятельности, в силу чрезвычайной практической важности данного механизма в сфере социального управления в рыночных условиях, в борьбе с финансовыми правонарушениями¹.

В состав Общей части финансового права предлагается относить в соответствии с традиционным подходом нормы, регулирующие принципы, правовые формы и методы финансовой деятельности публично-правовых образований, правовой статус субъектов финансовых правоотношений, основные положения об организации финансового контроля, а также иные общезначимые для всего финансового права положения.

¹ См.: Химичева Н.И. Правовые основы финансового контроля. С. 130 – 131.

Анализ процессов интеграции и дифференциации в современном финансовом праве России с учетом нескольких критериев (обособленного предмета и специальных источников правового регулирования, наличия общих положений и др.) позволил выделить в составе Особенной части данной отрасли права ряд подотраслей и институтов. К подотраслям финансового права можно отнести традиционно выделяемые бюджетное право и налоговое право, а также банковское (публичное) право, право публичного кредита и публичного долга, денежное право (право денежного обращения). В качестве самостоятельных институтов финансового права предлагается рассматривать следующие финансово-правовые институты: неналоговых государственных и муниципальных доходов; функционирования государственных социальных внебюджетных фондов; финансов государственных и муниципальных коммерческих организаций (предприятий); финансов государственных, муниципальных и иных некоммерческих организаций (учреждений); организации страхового дела; организации рынка ценных бумаг; и другие. Предложенная структура Особенной части системы современного российского финансового права будет в дальнейшем положена в основу комплексного рассмотрения проблем финансово-правового обеспечения развития социальной государственности через призму конкретных подотраслей и институтов данной отрасли права.

Проблемы определения предмета правового регулирования и структуры системы финансового права, как уже отмечалось, являются приоритетными, но не единственными актуальными вопросами для данной отраслевой науки. Немаловажное значение для социально направленного развития финансового права, как представляется, играют и принципы последнего, которые выступают элементом финансово-правового обеспечения развития социального государства. В связи с этим исследованию принципов, действующих в финансовом праве, и их роли в реализации идей социального государства будет посвящена специальная глава данной работы.

Глава 4. Принципы финансового права, их роль в реализации идей социального государства и развитии публичных финансов

4.1. Принципы права, действующие в финансовом праве, как основа социального развития России: понятие и система

В условиях развития в России социального и правового государства, обеспечения современной, стабильной и эффективной отечественной финансовой системы, социально ориентированной финансовой политики ключевая роль принадлежит принципам права, в том числе финансового права. Принципы финансового права выступают одной из важнейших его категорий, в которой наиболее емко отражаются сущность и социальное назначение данной отрасли права. Необходимость их тщательного исследования (выявления, научного обоснования и т.п.) справедливо признается одной из важнейших задач современной юридической науки¹.

Уровень развития и эффективности теоретико-методологических, системно-функциональных и практических аспектов финансового права, особенно в контексте социальной направленности комплекса его норм, напрямую зависит от научной обоснованности и четкой законодательной артикулированности принципов данной отрасли права². Кроме того, исследование принципов финансового права особо значимо и в связи с вовлечением современных государств в мировые и региональные

¹ См.: *Грачева Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. С. 50 -52; *Пилипенко А.А.* Принципы финансового права России и их нормативное закрепление: автореферат дис. ... к.ю.н. М., 2013. С. 3 – 7; *Смирнов Д.А.* Принципы современного российского налогового права: монография / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Юрлитинформ, 2009. С. 3, 4; *Таций В.Я.* Принципы финансового права: постановка проблемы // Принципы финансового права: материалы междунар. науч.-практ. конф., Харьков, 19-20 апреля 2012 г. / редкол.: В.Я. Таций, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. Харьков: Право, 2012. С. 7 – 8; *Химичева Н.И.* Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2. С. 4; *Шевелева Н.А.* Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005; и др.

² *Химичева Н.И.* Научно обоснованные принципы финансового права... С. 5.

интеграционные процессы, что требует учета национальным законодательством норм международного права¹.

Принципы финансового права являются видовым понятием по отношению к общеправовой, теоретически и практически значимой категории «принципы права», по поводу которой до сих пор в отечественной науке не сложилось общепринятой концепции. Отсутствие у теоретиков права единых взглядов на проблему концептуализации принципов права обуславливает различные трактовки данной категории и в отраслевых юридических науках, в том числе финансовом праве. В связи с этим представляется целесообразным обратиться к краткому анализу основных подходов к пониманию сущности принципов права, имеющих в юридической литературе.

Большинство отраслевых исследований, посвященных принципам соответствующего подразделения системы отечественного права, основывается на изучении общетеоретических разработок категории «принципы права». В частности, Д.А. Смирнов, предваряя свое исследование принципов российского налогового права, анализирует три основных направления в понимании принципов права, обусловленных широким или узким (нормативным) пониманием самого права либо приоритетом юридической науки в определении форм и способов правового регулирования. К таким направлениям вышеуказанный автор вполне обосновано относит широкое, узкое и доктринальное понимание рассматриваемой категории².

Сторонники широкого понимания принципов права (Р.З. Лившиц, Л.С. Явич, В.М. Ведяхин, О.Е. Суркова и др.), основываясь на многогранном проявлении права, допускают их первоначальное формирование и действие на уровне идей, признают их функционирование в области судебной

¹ См.: *Запольский С.В.* Методологические основы исследования принципов финансового права. С. 100; *Пилипенко А.А.* Принципы финансового права России и их нормативное закрепление. С. 15.

² См.: *Смирнов Д.А.* Принципы российского налогового права: понятие, формирование, реализация: монография / под ред. докт. юрид. наук, проф. Н.И. Химичевой. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 7 – 14.

практики, правоотношений, а в дальнейшем закрепление их в законодательстве, различая, таким образом, право и закон. В частности, некоторые авторы трактует принципы права как результат рефлексивно-интеллектуальной деятельности профессионального юридического сообщества, в моральных нормах которого обобщаются правила трансформации общественных отношений в правоотношения, событий и жизненных обстоятельств в юридические факты¹.

Представители нормативного понимания принципов права (М.И. Байтин, С.С. Алексеев, Н.И. Матузов, А.В. Малько, В.М. Реуф, И.К. Дмитриева и др.) едины во взглядах на форму их выражения. По их мнению, они должны иметь закрепление в юридических нормах: прямое – в самих нормах, представляя собой нормы-принципы, либо косвенное – вытекая из комплекса правовых норм.

М.И. Байтин достаточно емко определял принципы права как «исходные, определяющие идеи, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования права»². По мнению некоторых авторов, в принципах права выражается сущность права как особого социального регулятора³. Поддерживая необходимость нормативного закрепления принципов права, Д.А. Смирнов определяет их как «закрепленные в нормах права основополагающие требования, соответствующие моральным, политическим и экономическим ценностям общества, направляющие процесс создания и функционирования права»⁴.

В основе доктринального понимания принципов права, сторонниками которого выступают в основном ученые-процессуалисты, лежит постулат о приоритете юридической науки в их формировании. При этом они носят необязательный характер и могут учитываться законодателем в процессе его

¹ См.: Скурко Е.В. Принципы права: монография. М.: Ось – 89, 2008. С. 26.

² Байтин М.И. Сущность права. С.148.

³ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. С. 168.

⁴ Смирнов Д.А. Принципы российского налогового права. С. 23.

правотворческой деятельности, влияя на формирование системы права и его реализацию.

Все перечисленные подходы к пониманию принципов права обладают отдельными достоинствами, но и не лишены определенных недостатков. В частности, доктринальный подход не учитывает императивности и прямого действия отдельных правовых норм (например, конституционного права), в которых закреплены основополагающие принципы отечественного права, а также создает сложность в толковании законодательства¹. Широкое понимание принципов права таит в себе опасность произвольного толкования и неточного применения права, снижения его эффективности и размывания в других правовых явлениях. Нормативный подход зачастую основан на преобладающей роли государства в формировании права без учета народных традиций, обычаев и т.п., хотя современное нормативное правопонимание существенно отличается от классической нормативистской теории права. Представляется обоснованной точка зрения о том, что сложившиеся в отечественной юридической науке основные концепции правопонимания, зачастую не исключают, а дополняют друг друга, что вовсе не противоречит законам диалектики, допускающим при исследовании разных сторон какого-либо феномена, в том числе, права, существование различных его определений².

Некоторые авторы вместо широкой трактовки принципов права предлагают использовать понятие «принципы правовой системы», которое может включать в себя и принципы права, и принципы правосознания, основанные на доктринальных позициях (взглядах ученых), и принципы правоотношений (принципы судебной практики)³. Однако и данное понятие не охватывает все правовые и другие тесно связанные с правом и

¹ См.: Там же. С. 8.

² См.: Матузов Н.И. Принципы права как объект научного исследования // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 19.

³ См.: Смирнов Д.А. Принципы российского налогового права. С. 19.

государством явления и категории. В связи с этим в современной юридической литературе выделяют категорию «правовые принципы», близкую к понятию «правовые основы»¹, но не тождественную принципам права.

В то же время, некоторые авторы считают разграничение принципов права и правовых принципов не вполне оправданным, поскольку принципы права пронизывают все элементы права, в том числе правосознание, то не имеет смысла выделять и принципы правосознания (правовые принципы)². В связи с этим, понятия «принцип права» и «правовой принцип» рассматриваются ими как однозначные.

Напротив, представляется оправданным подход, что правовые принципы – более широкая категория, чем принципы права, поскольку помимо права она относится и к правовой системе, конституционному строю, правовой политике, правотворческой и правоприменительной деятельности, правосудию и другим сложным государственно-правовым образованиям³. При этом все принципы права являются правовыми принципами, но не каждый правовой принцип является принципом права. В частности, если правовой принцип не будет закреплён в законодательстве, он может так и остаться концептом какой-либо теории, например, естественного права⁴. В этой связи думается обоснованным разграничивать понятия «принципы финансового права» и «финансово-правовые принципы», хотя в отраслевой литературе данные понятия иногда используются как взаимозаменяемые⁵.

¹ См.: *Малько А.В., Струсь К.А.* Принципы права как важнейшая составляющая правовых основ развития общества. С. 39 – 41; *Матузов Н.И.* Принципы права как объект научного исследования. С. 17.

² См.: *Ведахица К.В.* Основные нравственно-этические и социально-политические принципы российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001. С. 11; *Захаров А.Л.* Межотраслевые принципы права. Самара, 2005. С. 12; *Сенякин И.Н.* Принципы права и принципы законодательства: соотношение и взаимосвязь // Принципы российского права. С. 130 – 131; *Цыбулевская О.И.* Принципы права: нравственное измерение // Принципы российского права. С. 178 – 179.

³ См.: *Малько А.В., Струсь К.А.* Указ. соч. С. 39 – 41; *Байниязова З.С.* Основные принципы российской правовой системы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 12 – 13; *Мордовец А.С., Рагузина О.В.* Уважение как принцип прав человека и принцип права // Принципы российского права. С. 282 – 283.

⁴ См.: *Мордовец А.С., Рагузина О.В.* Уважение как принцип прав человека и принцип права. С. 283.

⁵ См., например: *Воронова Л.К.* Общие принципы финансового права и его институтов // Принципы финансового права. С. 49; *Крохина Ю.А.* Указ соч. С. 127.

Несмотря на разграничение понятий «правовые принципы» и «принципы права», в юридической литературе подчеркивается их тесная взаимозависимость, обладание некоторыми чертами друг друга, обусловленность общими закономерностями общественного развития, интересами и противоречиями различных социальных слоев и групп¹. В этой связи следует согласиться с утверждением, что «соотношение «принципа», «правового принципа», «принципа права» выступает как соотношение всеобщего, общего, особенного»².

В юридической литературе³ выделяют следующие основные характерные черты принципов права: относительная устойчивость, стабильность, объективно-субъективная обусловленность, нормативность, основательность, целенаправленность, системность, универсальность, верховенство по отношению к другим предписаниям. Перечисленные признаки в полной мере присущи и принципам финансового права. При этом на некоторых из данных признаков следует остановиться более подробно.

Объективный характер принципов финансового права, как и принципов права в целом, заключается в том, что в них находят отражение в конкретный исторический период особенности и закономерности общественного развития, в частности, финансовой деятельности государства⁴. В то же время форма их внешнего выражения, например в финансовом законодательстве, свидетельствует об их определенной субъективности, поскольку законы представляют собой результат сознательно-волевой деятельности их создателей. При этом многими авторами приоритет в данной дуалистической связи отдается объективному свойству, т.к. именно объект при наличии сложившихся предпосылок и условий побуждает субъекта к осознанию потребностей развития и юридическому их закреплению⁵.

¹ См.: Малько А.В., Струсь К.А. Указ. соч. С. 41.

² Байниязова З.С. Соотношение принципов права и принципов правовой системы России // Принципы российского права. С. 114 – 115.

³ См., например: Матузов Н.И. Указ. соч. С. 13, 15 – 17; Сенякин И.Н. Указ. соч. С. 132.

⁴ См., например: Губерская Н.Л. Указ. соч. С. 70; Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 127; Тацкий В.Я. Указ. соч. С. 7.

⁵ См., например: Матузов Н.И. Указ. соч. С. 16.

Несмотря на стабильность и относительную устойчивость принципов права, в том числе финансового права, их содержание и роль на различных этапах общественного развития может существенно меняться. Это касается даже одинаковых по названию принципов, например, справедливости, гуманизма, равноправия, трактовки которых значительно разнятся в настоящее время по сравнению с советским периодом нашей страны¹.

Вышеназванные принципы небезосновательно подвергаются критике в юридической литературе в силу их незначительного регулятивного воздействия, поскольку они выступают в основном как этические принципы, благие пожелания². В то же время их не следует вычеркивать из системы принципов права как исчерпавших себя и полностью отрицать их роль в правовом регулировании. В данном случае представляется справедливой точка зрения о том, что данные принципы нуждаются в переосмыслении и социальном насыщении, их необходимо наполнить реальным содержанием, предусмотреть соответствующие гарантии, создать условия для их эффективного функционирования³. Вышеуказанная позиция приобретает большую актуальность в условиях развития в России социального государства, принципами которого, как уже ранее подчеркивалось, выступают, в частности, справедливость и равноправие. В связи с этим наполнению новым содержанием и реализации данных принципов могут способствовать финансово-правовые средства, исследование которых в данном контексте будет проведено в данной и последующих главах настоящей работы.

Принципам права свойственна также нормативность, они весьма значимы в регулировании общественных, в том числе финансовых, отношений. Во-первых, принципы права ориентируют людей на общие желательные модели поведения, устанавливают общие направления

¹ См.: *Там же*. С. 15.

² См.: *Варламова Н.В.* Предметно-методологическое единство и дифференциация теоретического знания о праве // Ежегодник либертарно-юридической теории. М, 2007. Вып. 1. С. 22.

³ См.: *Матузов Н.И.* Указ. соч. С. 25.

правового воздействия. Во-вторых, они могут использоваться в судебной практике при разрешении конкретного финансового спора, например, в тех ситуациях, когда необходимо восполнение пробелов в законодательстве и применение аналогии права.

Многие представители финансово-правовой науки отмечают такую особенность свойства нормативности принципов финансового права как закрепление их в различных законодательных актах. В этом заключается и основное затруднение в их исследовании, поскольку до сих пор отсутствует единый кодифицированный законодательный акт, который бы содержал правовые основы финансовой деятельности государства, в том числе принципы финансового права¹. Предложения о необходимости принятия такого закона неоднократно высказывались учеными как советского, так и современного периодов². В этой связи представляется целесообразным принятие федерального закона «О публичных финансах» и включение в него главы «Принципы правового регулирования публичных финансов».

Системность принципов права предполагает их действие не обособленно друг от друга, а в соответствии с определенной иерархией, которая прослеживается на различных уровнях: как по вертикали (в рамках всей системы принципов), так и по горизонтали (в рамках отдельной подсистемы). Разнообразие закрепляемых в юридических нормах или вытекающих из них принципов права, в том числе финансового права, обусловило в отечественной юридической науке неоднозначные походы к их систематизации, о чем пойдет речь ниже.

Верховенство принципов финансового права означает признание их ведущей роли по отношению к иным финансово-правовым предписаниям. В финансово-правовых нормах-принципах выражаются общие закономерности правового регулирования общественных отношений в сфере финансовой

¹ См.: Губерская Н.Л. Указ. соч. С. 71; Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 127; Химичева Н.И. Научно обоснованные принципы финансового права... С. 6.

² См. об этом: Химичева Н.И. Научно обоснованные принципы финансового права... С. 6.

деятельности публично-правовых образований. В то же время, если принципы финансового права прямо, развернуто не закреплены в настоящий момент в законодательстве, то, по мнению А.А. Пилипенко (Подшибяжиной), в этом случае имеют место пробелы в законе, требующие устранения¹. Как представляется, отсутствие прямо закрепленных в законодательстве, но логически выводимых из него принципов финансового права, не должно препятствовать реализации финансово-правовых норм-правил поведения в соответствии с ними в конкретной ситуации и не должно противоречить им. При этом в дальнейшем принципы финансового права действительно следует сформулировать в виде отдельных положений финансового законодательства.

В финансово-правовой литературе до недавнего времени самому понятию принципов финансового права не уделялось должного внимания, хотя к исследованию различных их видов обращались многие ученые. В финансово-правовой науке советского периода принципы финансового права, начиная с Е.А. Ровинского, разрабатывались как принципы финансовой деятельности государства, поскольку именно данное понятие лежало в основе определения предмета финансово-правового регулирования². Отождествление принципов финансового права и принципов финансовой деятельности государства и муниципальных образований характерно для многих ученых (Л.К. Вороновой, Ю.А. Крохиной, Э.Д. Соколовой и др.) и в настоящее время. В частности, по мнению Л.К. Вороновой, принципами финансового права выступают закрепленные в юридических нормах исходные начала финансовой деятельности³.

Анализ современной учебной и научной литературы по финансовому праву, так или иначе затрагивающей его принципы, позволяет выделить несколько работ, в которых делаются попытки определить исследуемое

¹ См.: *Подшибяжина А.А.* Понятие принципов финансового права // *Бизнес в законе.* 2012. № 3. С. 147.

² См.: *Химичева Н.И.* Принципы российского финансового права // *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева.* 5-е изд., перераб. и доп. С. 45.

³ См.: *Воронова Л.К.* Указ. соч. С. 49; *Крохина Ю.А.* Указ соч. С. 127.

понятие. При этом далеко не все из этих попыток можно назвать успешными. Так, К.С. Бельский, давая определение принципов финансового права, излагает, по сути, общетеоретическую дефиницию принципов права, не отражая специфики финансово-правового регулирования¹. Н.Л. Губерская, не формулируя четкого определения принципов финансового права, подчеркивает их содержательные характеристики. В частности, она понимает под ними исходные начала, определяющие сущность и задачи финансового права, являющиеся объективной основой правового регулирования публичной финансовой деятельности².

Н.И. Химичева, используя общетеоретическое определение принципов права, распространяет его и на принципы финансового права, понимая под ними основополагающие начала, правила и требования, выражающие наиболее существенные его особенности³. Данное определение является достаточно нейтральным с позиции различных походов к правопониманию и предмету финансово-правового регулирования. При этом вышеуказанный ученый, отмечая общеобязательный характер принципов финансового права, подчеркивает необходимость их нормативного закрепления, допуская логическое выведение их совокупности из правовых норм⁴.

В тех немногих работах, в которых даются развернутые дефиниции принципов финансового права, последние характеризуются в русле нормативного подхода к правопониманию. Например, А.А. Пилипенко (Подшибякина) определяет принципы финансового права как «основополагающие нормативные положения, непосредственно закрепленные в действующем законодательстве, которые определяют концептуальные правовые основы создания, направленности и функционирования данной отрасли права, регламентируют наиболее важные социальные отношения, возникающие в финансовой деятельности

¹ Бельский К.С. Принципы финансового права. С. 49.

² См.: Губерская Н.Л. Указ. соч. С. 70.

³ См.: Химичева Н.И. Научно обоснованные принципы финансового права ... С. 44.

⁴ Там же.

государства, муниципальных образований, и охраняются от нарушений мерами юридического воздействия»¹. Несмотря на подробность данного определения, оно, например, не содержит такого важного признака принципов права, как объективность. При этом сугубо нормативный подход автора к принципам финансового права не допускает возможности их логического выведения из юридических норм, а указание на регламентацию только наиболее важных социальных отношений в сфере финансовой деятельности публично-правовых образований думается, сужает юридическое воздействие данных принципов на иные общественные отношения в сфере публичных финансов.

Таким образом, основываясь на вышеизложенном, представляется возможным предложить следующее определение принципов финансового права. Под ними следует понимать основополагающие, объективно обусловленные требования, закрепленные в юридических нормах или непосредственно вытекающие из них, которые определяют направленность формирования, функционирования и развития правового регулирования общественных отношений в сфере финансовой деятельности публично-правовых образований. При этом принципы финансового права выступают одним из важнейших ориентиров развития Российской Федерации как социального государства, элементом его финансово-правового обеспечения, поскольку во многом от эффективной финансовой деятельности государства и муниципальных образований, их органов зависит реализация социально ориентированной политики страны.

Следует еще раз подчеркнуть, что принципы финансового права, как и принципы права вообще, существуют и действуют не обособленно друг от друга, а находятся в определенной зависимости, образуя единую систему. Формирование такой системы значимо не только с теоретической точки

¹ *Пилипенко А.А.* Указ. соч. С. 17.

зрения, но и практических позиций, поскольку способствует повышению качественного уровня финансового законодательства.

В общетеоретической литературе система принципов права рассматривается как иерархически обусловленная совокупность принципов права, состоящая из нескольких уровней, в которой отражаются сущностные черты всего права и сферы действия такой сущности¹. В финансово-правовой науке при исследовании системы принципов финансового права самому понятию данной системы в основном не уделяется внимание². В то же время А.А. Подшибякина (Пилипенко) рассматривает систему принципов финансового права как особое правовое образование, которое играет важную обеспечительную роль в реализации финансовых правоотношений. При этом данное понятие она определяет как «структурно упорядоченное единство нормативных предписаний, которые обладают собственной структурой, являются относительно самостоятельными, стабильными, взаимодействуют между собой внутри единой системы и с иными правовыми образованиями российского законодательства в целях обеспечения наиболее полного и эффективного нормативно-правового регулирования соответствующих финансовых отношений»³. Несмотря на использование данным автором сугубо нормативного подхода к пониманию принципов финансового права, вышеуказанное определение в целом вполне может быть использовано в дальнейших отраслевых исследованиях.

Как уже ранее указывалось, многообразие принципов права обусловило в отечественной науке неоднозначные походы к их систематизации. Некоторые ученые советского периода выделяли двухуровневую систему принципов права, признавая применительно к уголовному праву наличие

¹ См.: *Малько А.В., Струсь К.А.* Указ. соч. С. 42.

² См.: *Крохина Ю.А.* Принципы финансового права: постановка проблемы систематизации // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3. С. 90 – 96; *Соколова Э.Д.* Система принципов финансового права // Финансовое право. 2012. № 8. С. 7 – 8; *Она же.* К вопросу о принципах финансового права // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3. С. 215 – 219.

³ *Пилипенко А.А.* Указ. соч. С. 8; *Подшибякина А.А.* Обоснование иерархии в системе принципов финансового права // Финансовое право. 2013. № 1. С. 43.

общеправовых и специфических для данной отрасли принципов¹. Большинство ученых в настоящее время в зависимости от сферы действия (распространения) признают три вида принципов права: общеправовые (общие), межотраслевые и отраслевые². Общеправовые принципы распространяются на все отрасли права и позволяют в определенной степени обеспечить целостность и стабильность всей системы права. Межотраслевые принципы права производны от общеправовых, но распространяют свое действие на две или несколько отраслей права, характеризуя их сущностные черты. Отраслевые принципы в свою очередь действуют применительно к одной отрасли права и служат основой для формирования и функционирования входящих в нее норм³.

Трехуровневого деления принципов права по вышеуказанному основанию придерживаются и некоторые представители финансово-правовой науки, несколько иначе различая виды принципов финансового права. Так, Э.Д. Соколова подразделяет последние на общеправовые, отраслевые и специально-отраслевые⁴, не выделяя, таким образом, межотраслевые принципы. Такой подход объясняется, видимо, тем, что далеко не все теоретики права выделяют межотраслевые принципы права, что, думается, не вполне оправдано, поскольку данные принципы, будучи производными от общих, направлены на развитие и конкретизацию их положений в рамках двух или нескольких отраслей права⁵.

В то же время представляется обоснованным выделение в качестве самостоятельного вида принципов многочисленных подотраслей и институтов финансового права, поскольку в данных принципах, отражающих в общем виде положения отраслевых принципов, находят закрепление и

¹ См.: *Виттенберг Г.Б.* Развитие основных принципов советского уголовного права в новом Уголовном кодексе РСФСР // Правоведение. 1962. № 4. С. 90.

² См., например: *Байтин М.И.* Указ. соч. С. 149; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Указ. соч. С. 168.

³ См.: *Петров Д.Е.* Отрасль права. С. 73.

⁴ См.: *Соколова Э.Д.* Система принципов финансового права. С. 7.

⁵ Подробнее об этом см.: *Захаров А.Л.* Межотраслевые принципы права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003; *Малько А.В., Струсь К.А.* Указ соч. С. 46.

основополагающие требования применительно к отдельным отношениям, составляющим предмет финансово-правового регулирования. При этом в литературе небезосновательно обращается внимание на тот факт, что институциональные составляющие, в свою очередь, лежат в основе правового оформления общеотраслевых принципов финансового права¹.

Принципы подотраслей и институтов финансового права в литературе носят различные наименования. В частности, как уже указывалось, их именуют как специально-отраслевые², подотраслевые и институционные, подразделяя их, таким образом, на два самостоятельных вида применительно к принципам налогового права³, либо не дают им специального названия⁴. Думается, что все перечисленные выше наименования рассматриваемого вида принципов передают одну и ту же суть. В то же время представляется целесообразным использовать как синонимичные понятия «принципы подотраслей и институтов финансового права» и «подотраслевые и институциональные принципы финансового права».

Существуют также и другие точки зрения о существовании многоуровневой системы принципов применительно к финансовому праву. Так, Д.А. Смирнов по сфере действия выделяет следующую систему принципов права, исследуя принципы налогового права: принципы права, принципы финансового права, межотраслевые принципы права, принципы налогового права как подотраслевые принципы и институционные принципы⁵. Приведенная классификация, признаваемая самим автором условной и не всеобъемлющей применительно к особенностям налогообложения, основана на классическом в теории права подходе. При этом он выделяет еще подотраслевые и институционные принципы как самостоятельные виды, что вполне обосновано в отношении принципов

¹ См.: Крохина Ю.А. Общеотраслевые принципы финансового права. С. 128.

² См.: Соколова Э.Д. Система принципов финансового права. С. 7.

³ См.: Смирнов Д.А. Принципы современного российского налогового права. С. 171.

⁴ См.: Пилипенко А.А. Указ. соч. С. 9.

⁵ См.: Смирнов Д.А. Принципы современного российского налогового права. С. 171.

налогового права как подотрасли финансового права. В то же время, в связи с отсутствием в современной отечественной науке однозначной оценки всех структурных подразделений системы финансового права в качестве подотраслей или институтов подотраслевые и институциональные принципы представляется целесообразным рассматривать как один вид принципов финансового права.

А.А. Пилипенко предлагает свою иерархию принципов финансового права, включая в нее 4 уровня: конституционные принципы, межотраслевые общеправовые принципы, отраслевые – общие принципы финансового права и принципы подотраслей и институтов финансового права¹. Данная классификация представляется не вполне корректной, поскольку автор не указывает для нее четкого критерия, а фактически объединяет два основания деления принципов: по сфере действия и способу нормативного закрепления (речь идет о конституционных принципах). Кроме того, следует признать спорным объединение в качестве отдельного уровня межотраслевых и общеправовых принципов, которые, как уже упоминалось, представляют собой два разных вида. При этом межотраслевые принципы, хотя и производны от общих, направлены на развитие и конкретизацию их положений в рамках двух или нескольких отраслей права. Обращает на себя внимание и противоречивость некоторых положений, выдвигаемых рассматриваемым автором. В частности, в своей статье она относит принцип законности к общеправовым², а в дальнейшем включает его, а также федерализм и гласность, в систему общих принципов финансового права³, которые, как известно, закреплены в Основном законе России и должны, следовательно, считаться по этой логике конституционными принципами.

В финансово-правовой литературе встречаются и другие критерии классификации принципов финансового права. В частности, по способу

¹ См.: Пилипенко А.А. Указ. соч. С. 9.

² См.: Подшибякина А.А. Обоснование иерархии в системе принципов финансового права. С. 40, 44.

³ См.: Пилипенко А.А. Указ. соч. С. 10, 24.

нормативного закрепления выделяют международные принципы финансового права, закрепляемые в основном в заключаемых и ратифицированных Российской Федерацией международных правовых актах, и принципы национального финансового права, находящие закрепление в Конституции РФ и иных законодательных актах¹. Подобное деление принципов права широко используется учеными и применительно к общеобязательным требованиям в налоговом праве².

Имплементация норм и принципов международного права практически во всех отраслях российского права, в том числе финансовом праве, обусловлена положениями Конституции РФ (п. 4 ст. 15), в которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации провозглашаются составной частью ее правовой системы, а также ратифицированными международно-правовыми актами. При этом многие общепризнанные принципы международного права (равенства граждан перед законом, разделения властей, справедливости, гуманизма и др.) в научной литературе справедливо относят к разновидности общих принципов права³. Поэтому в настоящей работе принципы международного характера, действующие в финансовом праве, не будут являться объектом специального исследования, а будут затрагиваться в рамках характеристики общих и иных принципов права.

Таким образом, основываясь на вышеизложенном и распространенном в юридической науке критерии деления принципов права – по сфере действия, можно выделить следующую систему принципов, действующих в отечественном финансовом праве: 1) общеправовые (общие) принципы

¹ См.: Там же. С. 19.

² См.: *Смирнов Д.А.* Принципы современного российского налогового права. С. 188, 191 – 214; *Попов В.В.* Защита прав и законных интересов субъектов правоотношений в сфере налогообложения: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. С. 14, 15, 39 – 43.

³ См.: *Малеев Ю.Н.* Неизвестные, но общепризнанные // *Международное право.* 2005. № 1. С. 5 – 20; *Смирнов Д.А.* Принципы современного российского налогового права. С.176; *Пилипенко А.А.* Принципы финансового права России и их нормативное закрепление: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 95; и др.

права, закрепляемые в ратифицированных международно-правовых актах и внутригосударственном праве; 2) межотраслевые принципы права; 3) отраслевые принципы финансового права; 4) подотраслевые и институциональные принципы финансового права.

В юридической литературе отсутствует единство мнений и относительно состава принципов права одного вида, соотношения их разных видов между собой. Данное суждение в полной мере касается и состава общеправовых принципов, их соотношения с отраслевыми принципами.

Проблема соотношения общих и отраслевых принципов права во многом затрагивалась представителями уголовно-правовой науки как советского, так и постсоветского периодов. При этом одни авторы полагали, что общеправовые принципы функционируют практически во всех отраслях права, имея собственное проявление, обусловленное особенностями конкретной отрасли права, в связи с чем в чистом виде отраслевых принципов права не бывает¹. Другие считают, что в систему принципов отдельной отрасли права могут быть включены не все общеправовые принципы, а только те из них, которые тесно связаны со специфическими принципами данной отрасли и имеют для ее характеристики первостепенное значение².

По словам П.С. Дагеля, «общеправовые принципы не могут быть отнесены к числу отраслевых принципов права, так как действуют в различных отраслях права не наряду с отраслевыми, не непосредственно, а только через эти отраслевые принципы»³. В.В. Мальцев полагает, что общие и межотраслевые принципы формируются на базе отраслей права, и отраслевые принципы, например в уголовном праве, скорее сами формируют вышеназванные принципы, а не наоборот⁴.

¹ См.: *Келина С.Г., Кудрявцев В.Н.* Принципы советского права. М., 1988. С. 62.

² См.: *Фефелов П.А.* Принципы советского уголовного права – основа уголовно-правового охранительного механизма: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1982. С. 16 – 17.

³ *Дагель П.С.* Принципы советского уголовного права // Советское государство и право. 1972. № 3. С. 143.

⁴ См.: *Мальцев В.В.* Принципы уголовного права и их реализация в правоприменительной деятельности. СПб., 2004. С. 99.

Перечисленные выше взгляды на рассматриваемую проблему не отражают распространенное в настоящее время и поддерживаемое автором настоящего исследования мнение о приоритетном значении общеправовых принципов в формировании межотраслевых и отраслевых принципов. Именно общеправовые принципы закладывают основы правового воздействия на общественные отношения в конкретной сфере деятельности, в том числе в сфере публичных финансов. При этом следует согласиться с утверждением, что содержание общеправового принципа должно обязательно найти отражение в особенностях конкретной отрасли права, иначе подрывается значимость, ценность и регулирующее воздействие права. Данному отражению должна способствовать глубокая проработка отраслевых и межотраслевых принципов¹.

Тесная взаимосвязь и взаимопроникновение общеправовых, межотраслевых и отраслевых принципов права вызывает определенные сложности при выделении отраслевых принципов. Некоторые авторы полагают, что отнесение к отраслевым принципам на основе отраслевого законодательства по сути общеправовых принципов (например, законности, равенства граждан перед законом) не вполне обоснованно². Такой точки зрения вполне обосновано придерживаются и отдельные представители финансово-правовой науки. Например, Л.К. Воронова считала, что некоторые принципы финансового права (законность, плановость, приоритет в области финансовой деятельности государства представительных органов государственной власти перед исполнительными органами государственной власти) можно отнести к принципам, характерным для всех видов деятельности государства и органов местного самоуправления³. Сходна с этим и позиция Э.Д. Соколовой, А.А. Тедеева, В.А. Парыгиной о том, что ряд

¹ См.: Малько А.В., Струсь К.А. Указ. соч. С. 45.

² См.: Князев С.Д. Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. 2003. № 10. С. 42; Коробеев А.И. Соотношение принципов уголовно-правовой политики и принципов уголовного права // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 3. С. 76.

³ См.: Воронова Л.К. Общие принципы финансового права и его институтов. С. 49.

принципов, относимых некоторыми авторами (например, Н.И. Химичевой) к общеотраслевым принципам финансового права, следовало бы рассматривать как общеправовые принципы, поскольку они, так или иначе, реализуются во всех видах деятельности государства¹.

В связи с этим в юридической литературе справедливо подчеркивается мысль о том, что отраслевые принципы должны отражать специфику соответствующей отрасли права, исходя из особенностей ее предмета и метода правового регулирования, выражаемых в ключевых точках их соприкосновения². Данное утверждение, как представляется, вполне применимо к принципам финансового права. В частности, заслуживает поддержки мнение о том, что для финансово-правовой науки финансового сохраняет значительный интерес выявление таких отраслевых принципов, в которых бы отражались особенности, характерные только для финансовой деятельности публично-правовых образований³.

Переходя к рассмотрению состава принципов финансового права по сфере их действия, следует использовать концептуальные подходы к их исследованию, не останавливаясь только на перечислении и описании конкретных принципов в рамках того или иного их вида. В связи с этим представляется небезынтересной предложенная в юридической науке классификация общеправовых принципов права, исходя из концепции единства и взаимопроникновения естественного и позитивного права. В частности, М.И. Байтин небезосновательно подразделяет общеправовые принципы на морально-этические (нравственные), которые составляют нравственную основу права и оказывают непосредственное влияние на его нормативное содержание, и организационные, которые, в свою очередь,

¹ См.: Соколова Э.Д. Система принципов финансового права. С. 8; Тедеев А.А., Парыгина В.А. К вопросу о некоторых принципах финансового права: принцип прозрачности (открытости) бюджетной деятельности // *Налоги*. 2010. № 1. С. 12.

² См.: Князев С.Д. Указ. соч. С. 42; Цыбулевская О.И. Принципы права: нравственное измерение // *Принципы российского права*. С. 181.

³ См.: Соколова Э.Д. Система принципов финансового права. С. 8.

образуют организационно-процедурную основу права, направленную на выполнение его функций, и прежде всего, регулятивной¹.

К морально-этическим (нравственным) принципам относят фундаментальные права человека и гражданина, закрепленные в международных и внутригосударственных правовых актах: равенство, свободу, право на жизнь, право частной и других форм собственности, достоинство, справедливость, безопасность, защиту семьи, охрану прав человека и др. Среди организационных принципов права выделяют законность, федерализм, сочетание убеждения и принуждения, стимулирования и ограничения в праве².

Вышерассмотренный подход к делению общеправовых принципов права нашел свое развитие в литературе и применительно к межотраслевым и отраслевым принципам, хотя и подвергается определенной критике за отсутствие в предложенной классификации четкого критерия деления принципов права³. Так, А.В. Малько и К.А. Струсь выделяют в содержании межотраслевых принципов права духовно-нравственную и организационно-функциональную составляющие, а отраслевые принципы подразделяет на нормы-принципы и организационно-регламентирующие принципы. В частности, к морально-этическим межотраслевым принципам, которые закрепляют фундаментальные для нескольких отраслей права, имеющих сходные предмет и метод правового регулирования, идеи, они относят законность, устность, гласность, непосредственность. Среди организационно-функциональных межотраслевых принципов, обеспечивающих реализацию духовно-нравственных принципов в ходе осуществления правотворческой и правоприменительной деятельности на межотраслевом уровне, вышеуказанные авторы выделяют независимость, состязательность и диспозитивность, процессуальное равенство физических и юридических лиц

¹ См.: Байтин М.И. Сущность права. С. 150 – 151.

² См.: Там же. С. 151, 157.

³ См.: Мордовец А.С., Рагузина О.В. Уважение как принцип прав человека и принцип права. С. 279.

и др¹. К межотраслевым принципам помимо гласности и состязательности относят, например, еще и неотвратимость наказания, принцип материальной ответственности².

В теории права, как уже подчеркивалось, можно встретить множество мнений относительно перечня общеотраслевых принципов права. Наиболее часто к таковым принципам многие теоретики права относят гуманизм, справедливость (социальную справедливость), законность, демократизм, равноправие (юридическое равенство, равенство граждан перед законом)³. Некоторые ученые в числе рассматриваемых принципов выделяют также федерализм⁴, ответственность за вину⁵, сочетание убеждения и принуждения в праве⁶, единство прав и обязанностей⁷, стимулирования и ограничения в праве⁸, взаимной ответственности государства и личности⁹.

В финансово-правовой литературе существуют разнообразные трактовки состава и отчасти содержания уже основных отраслевых принципов финансового права. Большинство авторов едины во мнении, что к отраслевым принципам финансового права относятся законность, федерализм, плановость¹⁰. При этом К.С. Бельский сужает содержание принципа федерализма применительно к финансовому праву, именуя его как

¹ См.: *Малько А.В., Струсь К.А.* Указ. соч. С. 48 - 50.

² См.: *Сенякин И.Н.* Указ. соч. С. 135.

³ См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Указ. соч. С. 168 – 170; *Мелехин А.В.* Теория государства и права: учебник. М.: Маркет ДС, 2007. С. 221 – 222; Теория государства: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. проф. С.С. Алексеева. 3 изд. М.: Норма, 2004; Теория государства и права: учебник / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист, 2003. С. 231 – 234; *Цыбулевская О.И.* Указ. соч. С. 182.

⁴ См, например: *Байтин М.И.* Указ. соч. С. 158 – 159; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Указ. соч. С. 170.

⁵ См.: Теория государства и права / под ред. проф. С.С. Алексеева; Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. С. 234.

⁶ См.: *Байтин М.И.* Указ. соч. С. 160 – 162; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Указ. соч. С. 171.

⁷ См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Указ. соч. С. 170.

⁸ См.: *Байтин М.И.* Указ. соч. С. 162 – 163.

⁹ См.: Общая теория права / под ред. В.К. Бабаева. С. 128—132.

¹⁰ См.: *Бельский К.С.* Принципы финансового права. С. 50 – 54; *Горбунова О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. С. 101 – 107; *Крохина Ю.А.* Общеотраслевые принципы финансового права. С. 129 – 130; *Петрова И.В.* Принципы институтов финансового права: в продолжение исследований Н.И. Химичевой // Ученый, Наставник, Личность... / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. С. 204 – 205; *Пилипенко А.А.* Указ. соч. С. 10, 24; Финансовое право / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. С. 26 – 30; *Химичева Н.И.* Принципы российского финансового права. С. 45 – 51.

финансовый федерализм¹. Те же авторы, за исключением О.Н. Горбуновой², выделяют еще и принцип гласности. В остальном трактовки состава основных принципов финансового права в учебной и научной литературе существенно различаются.

Наиболее полный перечень общетраслевых принципов финансового права приводит Н.И. Химичева. К ним, помимо вышеупомянутых принципов, она относит приоритетность публичных задач (интересов) в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов; социальную направленность финансово-правового регулирования; равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности государства; единство финансовой политики и денежной системы; самостоятельность финансовой деятельности органов местного самоуправления; распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной власти; участие граждан РФ и общественных организаций в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления; экономическое стимулирование деятельности в финансовой сфере³. С такой точкой зрения солидарны многие представители саратовской школы финансового права⁴.

В частности, Л.Н. Земцова, основываясь на взглядах Н.И. Химичевой относительно перечня общетраслевых принципов финансового права, провела в дальнейшем их классификацию применительно к принципу законности банковской деятельности. При этом она выделяет 5 блоков в

¹ См.: *Бельский К.С.* Принципы финансового права. С. 50, 52.

² См.: *Горбунова О.Н.* Указ. соч. С. 101 – 107.

³ См.: *Химичева Н.И.* Принципы российского финансового права. С. 45 – 51; *Химичева Н.И.* Научно обоснованные принципы финансового права ... С. 5, 6.

⁴ См.: *Земцов А.С.* Принципы финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации (финансово-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 56 – 71; *Земцова Л.Н.* Законность банковской деятельности в системе принципов финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 12 – 13; *Петрова И.В.* Принципы институтов финансового права: в продолжение исследований Н.И. Химичевой. С. 204 – 205.

системе данных принципов, не предлагая в то же время четкого критерия их классификации:

1) организационные принципы финансового права (федерализм; распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной власти). Данные принципы, являясь, по мнению автора, базовыми, направлены на построение финансовой системы и организацию финансовой деятельности;

2) функциональные принципы финансового права (единство финансовой политики и денежной системы; приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений; плановость). Указанные принципы, по мнению автора, направлены на обеспечение функционирования финансовой системы и осуществление финансовой деятельности;

3) социально-ориентированные принципы (социальная направленность финансово-правового регулирования; гласность в финансовой деятельности государства; участие граждан РФ и общественных организаций в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления);

4) инновационный принцип финансового права (принцип экономического стимулирования);

5) системообразующий принцип финансового права (законность)¹.

Достаточно сходной с мнением Н.И. Химичевой относительно состава общеотраслевых принципов финансового права представляется и позиция Ю.А. Крохиной. В то же время она не выделяет в качестве принципов финансового права экономическое стимулирование деятельности в финансовой сфере и участие граждан РФ и общественных организаций в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления².

А.А. Пилипенко (Подшибякина) в систему общих принципов финансового права помимо законности, федерализма, гласности и

¹ Земцова Л.Н. Указ. соч. С. 12 – 13.

² См.: Крохина Ю.А. Общеотраслевые принципы финансового права. С. 129 – 130.

плановости включает принципы, которые, на первый взгляд, созвучны принципам, выделяемым Н.И. Химичевой, но в которых смещены акценты, либо полностью отличны от них. К первой группе следует отнести приоритет в области финансовой деятельности государства и муниципальных образований представительных органов перед исполнительными органами государственной власти¹; единство финансовой системы Российской Федерации; обеспечение сбалансированности публичного и частного интересов субъектов финансового права. Вторую группу принципов составляют целенаправленное распределение и использование финансовых ресурсов; контроль финансовых органов, а также уполномоченных ЦБ РФ кредитных организаций за исполнением финансовых обязательств; неотвратимость ответственности за финансовые правонарушения². Среди редко выделяемых в науке финансового права его принципов можно отнести принцип взаимной ответственности государственных органов и граждан в области финансовой деятельности государства³, принцип эффективности⁴.

Э.Д. Соколова вполне обоснованно относит законность, федерализм, плановость, гласность как принципы осуществления финансовой деятельности государства к общеправовым принципам, поскольку они находят свое закрепление во всех отраслях российского права⁵. Кроме того, она выделяет принципы самостоятельности и государственной финансовой поддержки местного самоуправления, а также предлагает 4 новых отраслевых принципа финансовой деятельности государства и муниципальных образований: единство целей осуществления, максимально допустимая прозрачность поступающих доходов и произведенных расходов,

¹ Данный принцип встречается и у О.Н. Горбуновой. См.: *Горбунова О.Н.* Указ. соч. С. 101 – 107; *Финансовое право* / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. С. 26 – 30.

² См.: *Пилипенко А.А.* Указ. соч. С. 10, 24.

³ См.: *Бельский К.С.* Принципы финансового права. С. 50 – 54.

⁴ См.: *Лайченкова Н.Н.* К вопросу о месте принципа эффективности в системе принципов финансового права // *Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее: сборник статей (по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной 85-летию Н.И. Химичевой)* / [ред. кол. Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. Саратов: Издательство ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. С. 159 – 162.

⁵ См.: *Соколова Э.Д.* Система принципов финансового права. С. 7.

строжайший учет как доходов, так и расходов, результативность произведенных расходов¹.

Представляет интерес в рамках настоящего исследования и обращение к принципам финансового права некоторых зарубежных стран. В частности, польский ученый Ц. Косиковски, выделяет общие принципы финансового права. К ним он относит: законность; законность действий финансовых органов; плановость; целенаправленность; равновесие публичных доходов и расходов в рамках сектора публичных финансов (при этом допускается в ограниченном размере и дефицит, и публичный долг); гласность и прозрачность публичных средств, а также соблюдение финансовой тайны; обязательность соединения финансовых устройств сектора финансов с госбюджетом; первенство финансового интереса государства над индивидуальным интересом; бухгалтерский учет, отчетность и контроль; финансовая способность пассивных субъектов, а также обеспечение им судебной защиты; финансовая дисциплина².

Из представленного выше перечня видно, что и в Польше, и России некоторые принципы финансового права идентичны: законность, плановость, гласность; некоторые аналогичны по смыслу: первенство финансового интереса государства над индивидуальным интересом (Ц. Косиковски) и приоритетность публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений (Н.И. Химичева). Некоторые принципы финансового права, выделяемые Ц. Косиковски, аналогичны по смыслу принципам российского бюджетного права: равновесие публичных доходов и расходов в рамках сектора публичных финансов и сбалансированность бюджета соответственно.

¹ См.: Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 54 – 57.

² Цит. по: Руськовски Е. Принципы управления публичными средствами и ответственность за их соблюдение в Польше // Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных отношений: материалы международной научно-практической конференции. Воронеж, 29 – 31 марта 2012 г. / под ред. М.В. Карасевой (Сенцовой). Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2012. С. 17 – 18.

По мнению Е. Руськовски, общие принципы финансового права, вытекающие из Конституции Республики Польша или общей системы финансового права, находят свое отражение в принципах управления публичными средствами, сформулированных в Законе от 27 августа 2009 г. «О публичных финансах», которые в свою очередь повторяют, уточняют или дополняют общие принципы¹. Данный автор, синтезируя положения вышеуказанного закона, выделяет более двадцати принципов управления публичными средствами. При этом он подчеркивает, что по сравнению с аналогичными законами за последнее десятилетие, количество данных принципов заметно возросло. В то же время он отмечает, что помимо расширения их перечня изменилось и само их содержание, несмотря на сохранение прежних названий. «Иногда, – справедливо рассуждает автор, – появляются также ситуации, когда изменение содержания принципа является только указанием на направление, к которому следует стремиться, не оказывая влияния на систему права»².

Анализ научной и учебной литературы применительно к проблеме систематизации принципов права в целом, и финансового права в частности, позволяет предложить следующий состав принципов, действующих в финансовом праве как отрасли российского права:

- 1) общеправовые (общие) принципы права, закрепляемые в ратифицированных международно-правовых актах и внутригосударственном праве:
 - 1.3) имеющие нравственную основу: справедливость, гуманизм, юридическое равенство граждан перед законом и судом, взаимная ответственность государства и личности;
 - 1.4) организационные: законность, демократизм, федерализм, сочетание стимулирования и ограничения в праве, сочетание убеждения и принуждения, плановость, гласность;

¹ См.: Там же. С. 17.

² См.: Там же. С. 19 – 20.

- 2) межотраслевые принципы права: равноправие субъектов РФ; самостоятельность органов местного самоуправления;
- 3) общепотраслевые принципы финансового права: приоритет публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений; социальная направленность финансово-правового регулирования; единство финансовой политики и денежной системы;
- 4) принципы подотраслей и институтов финансового права (налогового права, бюджетного права, финансового контроля и т.д.).

Предложенная классификация позволяет перейти к последовательной содержательной характеристике принципов права, действующих в финансовом праве, с точки зрения их роли в реализации идей социального государства.

4.2. Общие принципы права, действующие в финансовом праве

4.2.1. Принципы права, имеющие нравственную основу

Первичной нормативной базой практически всех действующих в финансовом праве принципов права, имеющие нравственную основу и получивших отражение в Конституции РФ и действующем финансовом законодательстве, являются международно-правовые акты в области прав человека. К таким документам следует отнести, например, Всеобщую декларацию прав человека (1948 г.)¹, Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах» (1966 г.)².

Среди общих принципов права, имеющих нравственную основу, важнейшим в рассматриваемом контексте следует признать *принцип справедливости*, а точнее социальной справедливости. Данный принцип уже затрагивался в первой главе настоящего исследования в рамках рассмотрения основных принципов социального государства. Особенность принципа справедливости с юридической точки зрения заключается в его нормативно-оценочном характере, т.е. соответствии деяния и социальных последствий, соразмерности труда и вознаграждения за него и т.п. В нем наиболее полно выражается общесоциальная сущность права, поиск социального компромисса в ходе реализации правоотношений³. Неслучайно, что в русском и других языках народов мира понятия права и справедливости этимологически близки⁴.

Вся совокупность правовых явлений основывается на справедливости, призвана ее закреплять, охранять и защищать. Данный тезис в полной мере

¹ См.: Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года // Российская газета. 1995. 5 апреля.

² Международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах» [Текст]: принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17, ст. 291.

³ См.: *Древесников А.В.* Справедливость как принцип права: Историко-теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Кострома, 2005; *Цыбулевская О.И.* Указ. соч. С. 184 – 185; *Филимонов В.Ф.* Справедливость как принцип права // Государство и право. 2009. № 9. С. 6; *Семигин Г.Ю.* Социальная справедливость и право. Основы взаимодействия // СоцИС. 2009. № 3. С. 80.

⁴ См.: *Александров Ю.В.* Справедливость как базовая ценность русской правовой культуры // Правовед: межвуз. научно-метод. сб. Великий Новгород, 2003. Вып. 4. С. 19.

касается всех отраслей российского законодательства¹, в том числе и финансового. В то же время некоторые авторы при перечислении отраслей законодательства, призванных проводить справедливость в регулируемые ими отношения, финансовое законодательство не упоминают, отдавая приоритет в этом вопросе гражданскому и уголовному праву, в которых нормативно закреплено понятие справедливости². В частности, это касается ст. 6 ГК РФ, в которой справедливость закрепляется в числе одного из требований, применяемых в гражданских правоотношениях в случаях неурегулированности их источниками права, при невозможности использования аналогии закона и права. Кроме того, в ст. 6 УК РФ принцип справедливости находит свое отражение применительно к наказанию и иным

¹ Принцип справедливости и его реализация в праве является предметом исследования представителей различных отраслевых юридических наук. См.: *Нудненко П.В.* Принципы справедливости и равенства в сфере административной ответственности // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2014. № 1-1. Т. 14. С. 105 – 110; *Городнова О.Н.* Принцип справедливости в уголовном праве сквозь призму принципов гуманизма и равенства граждан перед уголовным законом // Социально-политические науки. 2013. № 1. С. 143 – 145; *Городнова О.Н.* Идея справедливости как критерий оценки и совершенствования уголовного законодательства: теоретический и прикладной аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Чебоксары, 2014; *Примов Н.Н., Примова Э.Н.* Конституционный принцип равноправия граждан и проблемы сословной демократии в Российской Федерации // Власть. 2011. № 7. С. 113 – 118; *Джуха О.В.* Принцип справедливости в административно-юрисдикционном процессе // Бизнес в законе. 2011. № 3. С. 122 – 125; *Клименко Т.М.* Справедливость как принцип уголовного права // Общество и право. 2012. № 3. С. 314 – 318; *Бытко Ю.И.* Некоторые проблемы реализации идеи справедливости в российском уголовном праве // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения: Материалы научно-практ. конфер. (октябрь 2001 г.) / под ред. А.И. Демидова. Саратов: СГАП, 2001. С. 214 – 215; *Иванова С.А.* Принцип справедливости в гражданском праве России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Владимир, 2006; *Пресняков М.В.* Конституционная концепция принципа справедливости / под ред. Г.Н. Комковой. М.: ДМК ПРЕСС, 2009; *Коновальчук М.В.* Принцип справедливости и его реализация в уголовном праве РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009; *Вязов А.Л.* Принцип справедливости в современном российском праве и правоприменении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Кабышева Е.В.* Принцип справедливости в системе принципов уголовного права России // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 4. С. 117 – 126; *Галактионов С.А.* Принцип справедливости в уголовном праве России: монография. Самара, 2006; *Арендаренко А.В.* Принцип социальной справедливости в уголовном праве России. Теоретико-правовые аспекты: монография. М., 2009; *Асланян Н.П., Мигачева А.Ю.* Справедливость как начало гражданского права // Теория и практика общественного развития // 2008. № 2; *Оленин Н.Н.* Принцип справедливости и право РФ // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 232. С. 111 – 112; *Чечельницкий И.В.* Принцип справедливости в российском праве // Социально-экономические явления и процессы. 2014. № 7. Т. 9. С. 100 – 104; *Агабалиева И.Э.* Социальная справедливость в сфере применения государственного принуждения // История государства и права. 2012. № 10; *Мамедов А.А.* Справедливость как принцип назначения наказания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Мальцев В.В.* Принцип справедливости в уголовном законодательстве // Уголовное право. 2004. № 2; *Мигачева А.Ю.* Соразмерность как критерий принципа справедливости в гражданском праве // Теория и практика общественного развития. 2014. № 14. С. 130 – 132; *Непомнящая Т.В.* Реализация принципа справедливости при назначении наказания за преступления в сфере экономической деятельности // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 2. С. 173 – 176; и др.

² См.: *Цыбулевская О.И.* Указ. соч. С. 185.

мерам уголовно-правового характера, а также однократности привлечения лица к уголовной ответственности за одно и то же преступление.

Тем не менее, несмотря на то, что термин «справедливость» не упоминается в финансово-правовых нормах, рассматриваемый принцип, в том числе социальная справедливость, имеет большое значение для регулируемых ими отношений. В особенности это касается налогообложения и распределения бюджетных средств между публично-правовыми образованиями, отраслями народного хозяйства и государственного и муниципального управления. Так, в ст. 3 НК РФ элементы справедливости находят воплощение в нескольких принципах законодательства о налогах и сборах: всеобщности, равенства, недискриминационности и экономической обоснованности налогообложения. В Бюджетном кодексе РФ некоторые черты принципа справедливости проявляются в отдельных принципах бюджетной системы РФ, например, принципах равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ст. 31.1), адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38)¹. Несмотря на то, что приведенные примеры не содержат прямого указания на понятие справедливости, они затрагивают отдельные стороны ее проявления. Так, равноправие граждан выступает развитием принципа справедливости и является одной из ее характерных черт². При этом в научной среде обоснованно подчеркивается взаимообусловленность и неразрывность принципов равенства, свободы и справедливости, характеризуя их как фундаментальные ценности, составляющие нравственно-правовую основу современного государства³.

Для налогового права, как и теории налогообложения, идея справедливости является ключевым понятием, направляющим все его

¹ Подробнее о вопросах реализации данных принципов в налоговом и бюджетном праве см. в последующих главах настоящего исследования.

² См.: *Цыбулевская О.И.* Указ. соч. С. 188.

³ См.: *Милушева Т.В.* Указ. соч. С. 204.

функционирование и развитие¹. Следует согласиться с мнением Д.А. Смирнова о том, что вышеуказанные принципы законодательства о налогах и сборах, закрепленные в ст. 3 НК РФ, характеризуют в основном элементы принципа социальной справедливости налогообложения как принципа налогового права, развивающего, в свою очередь, общеправовой принцип справедливости. При этом требование справедливости налогообложения пронизывает все налоговое право, включая его принципы, которые производны от принципа справедливости налогообложения, зависят от него и подчинены ему². Подчеркивая многоаспектность справедливости в налоговом праве, вышеуказанный автор вполне обоснованно рассматривает данное понятие не только как принцип налогового права, но и как историческую категорию, наполненную правовым содержанием, принцип юридической деятельности, практический критерий правоприменительной деятельности в области налогообложения, цель законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере налогообложения³.

Вышерассмотренный подход к пониманию справедливости в налоговом праве, как представляется, может быть распространен и на понятие справедливости в финансовом праве социального государства. Во-первых, справедливость как принцип социального государства и как общеправовой принцип, действующий в финансовом праве, имеет специфическое выражение в данной отрасли права. В условиях развития

¹ См.: *Белоножко А.А.* К вопросу о справедливости налогообложения граждан в России на современном этапе // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2007. № 5. С. 18 – 21; *Богославец Т.Н.* Налоговая культура в условиях социальных трансформаций // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2011. № 1. С. 193 – 196; *Гульбина Н.И.* Экономисты XX в. о влиянии налогов на экономическую активность // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2014. № 1. С. 80 – 92; *Гриценко В.В.* Ставка налога на доходы физических лиц в контексте принципа «справедливости налогообложения» // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3. С. 64 – 71; *Елкин С.Е.* Проблема справедливого налогообложения // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2007. № 4. С. 91 – 93; *Капкаев Ю.Ш.* Институциональная модель социального государства // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 5. С. 5 – 12; *Саарян В.В.* Формирование в России справедливой модели налогообложения транспортных средств // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2010. № 3. С. 123 – 126; *Смирнов Д.А.* Принципы современного российского налогового права; *Тюрин Ю.Г.* Справедливое налогообложение физических лиц как фактор развития экономики государства // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. № 4. С. 167 – 170.

² См.: *Смирнов Д.А.* Принципы современного российского налогового права. С. 117 – 118.

³ См.: Там же. С. 121.

социального государства создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, во многом зависит от финансовой деятельности публично-правовых образований и их органов, которая должна быть направлена на социально ориентированное, справедливое формирование, распределение и использование публичных финансовых ресурсов.

Во-вторых, справедливость в финансовом праве как историческая категория. На протяжении многих столетий различные мыслители, обращавшиеся к вопросам финансовой сферы, полагали, что налогообложение, распределение общественных благ, в том числе финансовых ресурсов, должно быть справедливым. При этом в разные периоды исторического развития мнения о такой справедливости и ее взаимосвязи с правом, которое во все времена выступало как определенная мера справедливости, существенно, а иногда и кардинально, различались¹.

В-третьих, справедливость в финансовом праве как цель законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере публичных финансов². В соответствии с принципом справедливости правоприменительная деятельность в сфере публичных финансов должна осуществляться в интересах не отдельных социальных групп, а всего общества, что выражается, в частности, в принятии справедливых правоприменительных актов, затрагивающих права и обязанности субъектов финансовых правоотношений и устанавливающих меры ответственности. В литературе обосновано отмечается, что справедливость правоприменительной практики зависит от того, насколько справедливы

¹ См.: *Наймушина Л.П.* Влияние справедливости на законодательство в истории политико-правовой мысли // *Бизнес в законе*. 2010. № 4. С. 23 – 27.

² См.: *Чечельницкий И.В.* Принцип справедливости в законодательстве // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2013. № 22. С. 274 – 277; *Романец Ю.В.* Роль правоприменения в утверждении справедливости // *Российская юстиция*. 2012. № 2; *Романец Ю.В.* О законодательной справедливости // *Юридический мир*. 2012. № 2; *Галактионов С.А.* Некоторые аспекты реализации принципа справедливости в правоприменительной деятельности по уголовным делам // *Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право*. 2008. № 2. С. 24 – 27.

сами законы, в связи с чем в ходе правоприменения принципы справедливости и законности могут не совпадать¹.

Как уже подчеркивалось, принцип справедливости как правовая категория носит нормативно-оценочный характер, в связи с чем важное значение имеют юридические критерии справедливости. Анализ юридической литературы показывает, что в отраслях российского права в качестве приоритетных выделяются различные критерии справедливости.

Так, в административном праве применительно к привлечению к административной ответственности к таким критериям относят необходимость, соразмерность, пропорциональность. При этом соразмерность отождествляется с пропорциональностью и означает соответствие административного наказания обстоятельствам, причинам и условиям административного правонарушения, назначение наказания в пределах административно-правовых санкций². В гражданском праве одним из важнейших критериев справедливости рассматривают соразмерность, которая означает, что «в законодательных предписаниях должна быть заложена определенная средняя (идеальная) мера, на которую могут ориентироваться субъекты гражданских правоотношений» и которая должна составлять основу гражданско-правовых отношений, не урегулированных гражданским законодательством³.

В уголовном праве критерий соразмерности справедливости понимается по-разному. Применительно к назначению наказания, например, за преступления в сфере экономической деятельности, многими авторами⁴ высказывается мнение о том, что без достаточных оснований не следует применять наказания в виде лишения свободы (оно должно быть крайней мерой), поскольку в таком случае долги кредиторам не будут выплачены и не

¹ См.: *Галактионов С.А.* Некоторые аспекты реализации принципа справедливости в правоприменительной деятельности по уголовным делам. С. 27.

² См.: *Нудненко П.В.* Указ. соч. С. 106.

³ См.: *Мигачева А.Ю.* Указ. соч. С. 131 – 132.

⁴ См.: *Непомнящая Т.В.* Указ. соч. С. 173 – 177; *Чечельницкий И.В.* Принцип справедливости в российском праве // Социально-экономические явления и процессы. 2014. № 7. Т. 9. С. 102.

будет возмещен причиненный имущественный ущерб¹. При этом справедливым признается назначение наказаний экономического характера (штрафа и конфискации имущества в качестве дополнительного наказания). В то же время анализ главы 22 УК РФ свидетельствует о том, что размеры штрафов за преступления в сфере экономической деятельности гораздо ниже размеров причиняемого ущерба, установленных в примечаниях к статьям вышеуказанной главы, т.е. несоразмерны. При этом представления о соразмерности ущерба и наказания в литературе различаются. Одни авторы предлагают установить штраф в размере, кратном причиненному преступлением ущербу², другие – в размере, многократно превосходящем причиненный ущерб³. Следует согласиться с мнением о том, что масштабные хищения из государственных денежных фондов, приводящие к их уменьшению и, как следствие, невыполнению государством социальных и других обязательств перед населением, должны рассматриваться как преступления против экономической безопасности. При этом и наказание для таких преступлений должно быть совершенно другим, о чем требуется подумать уже законодателю, специалистам в области уголовного права и криминологии⁴.

В юридическом сообществе небезосновательно высказывается мнение, что «изоляционная» разработка содержания понятия справедливости в различных отраслях права и законодательства вследствие отсутствия единого подхода к данному понятию со стороны Конституционного Суда РФ может привести к появлению множества отраслевых значений данной категории⁵. В связи с этим исследование понятия справедливости в финансовом праве должно опираться не только на теоретические, но и отраслевые разработки

¹ Вышеприведенное мнение представляется не бесспорным, в особенности, когда речь идет о резонансных преступлениях, в результате которых причиняется финансовый ущерб государству в особо крупном размере путем хищения или нецелевого использования бюджетных средств высокопоставленными чиновниками.

² См.: *Непомнящая Т.В.* Указ. соч. С. 177.

³ См.: *Чечельницкий И.В.* Указ. соч. С. 102.

⁴ См.: *Горбунова О.Н.* Указ. соч. С. 64.

⁵ Справедливость в актах Конституционного Суда РФ // URL: [http:// isfic.info/porot/votab49.htm](http://isfic.info/porot/votab49.htm). Дата обращения: 27.07.2015

данной категории, в то же время, с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ.

Соразмерность как критерий справедливости в финансовом праве должна выражаться в определенной мере, способствующей обеспечению достойной жизни и свободного развития человека, сохранению и укреплению социальной стабильности в обществе, которую необходимо соблюдать как при нормативном регулировании отношений в сфере публичных финансов, так и в ходе применения финансового законодательства и других финансово-правовых актов. В частности, указанный критерий актуален в области правового регулирования бюджетных обязательств социального характера, распределения межбюджетных трансфертов в социальной сфере, налогообложения доходов и имущества физических лиц, и т.д., о чем пойдет речь в последующих главах настоящего исследования.

Гуманизм как общеправовой принцип означает необходимость юридического закрепления и дальнейшей эффективной реализации в правоприменительной и правоохранительной деятельности уважительного отношения к достоинству личности, правам и свободам человека, в том числе на жизнь, здоровье и т.д. При этом все элементы правовой системы должны способствовать удовлетворению как материальных, так и духовных и иных потребностей личности¹. Конституционной основой данного принципа выступают статьи 2 и 21 Конституции РФ, в соответствии с которыми человек, его права и свободы выступают высшей ценностью, а достоинство личности является объектом охраны со стороны государства.

Развитие принципа гуманизма находит отражение во всех отраслях российского права², в том числе в финансовом праве. В частности, наиболее

¹ См.: Теория государства и права: учебник / под ред. В.К. Бабаева. С. 232.

² См.: *Городнова О.Н.* Принцип справедливости в уголовном праве сквозь призму принципов гуманизма и равенства граждан перед уголовным законом. С. 143 – 145; *Григорян Т.В.* Проблема реализации принципа гуманизма в гражданском институте дарения // *Science time*. 2015. № 3. С. 120 – 132; *Губенкова Е.В.* О содержании принципа гуманизма в уголовном законодательстве. Отношение осужденных к наказанию // *Вестник Астраханского государственного технического университета*. 2010. № 1. С. 120 – 125; *Сумачев А.В.* Проблемы теории административного права в контексте междисциплинарных исследований // *Юридическая наука и правоохранительная практика*. 2012. № 3. С. 18 – 21; и др.

отчетливо данный принцип проявляется в налоговом праве. Так, в соответствии с Налоговым кодексом РФ налоговые органы обязаны соблюдать законодательство о налогах и сборах (подп. 1 п. 1 ст. 32), в том числе права налогоплательщиков, предусмотренные ст. 21 НК РФ. Кроме того, должностные лица вышеуказанных органов обязаны действовать в строгом соответствии с НК РФ, корректно и внимательно относиться к налогоплательщикам и другим участникам налоговых правоотношений, не унижать их честь и достоинство (ст. 33 НК РФ).

Принцип гуманизма в бюджетном праве и финансово-правовом регулировании государственных внебюджетных социальных фондов выражается, например, в финансовом обеспечении институтов семьи, материнства, детства, выплат пенсий и пособий исходя из расчета прожиточного минимума и с учетом инфляционных процессов. Так, в соответствии со ст.ст. 1 и 2 Федерального закона от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (с изм. от 03 декабря 2012 г. № 233-ФЗ)¹ прожиточный минимум, представляющий собой стоимостную оценку потребительской корзины², а также обязательные платежи, используется для нескольких целей. Во-первых, для формирования федерального и региональных бюджетов; во-вторых, для оценки уровня жизни населения Российской Федерации в целом и конкретного субъекта РФ при разработке и реализации соответственно федеральных и региональных социальных программ, а также общероссийской социальной политики. В-третьих, для обоснования минимального размера оплаты труда, а также для определения размеров различных социальных выплат (пособий, стипендий и т.п.). В-четвертых, для оказания малоимущим гражданам на территории субъекта РФ государственной социальной помощи. В-пятых, для иных целей, предусмотренных федеральным законом.

¹ СЗ РФ. 1997. № 43, ст. 4904; 2012. № 50, ст. 6956.

² См.: Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 50, ст. 6950.

Кроме того, российским законодательством предусматриваются определенные финансовые механизмы актуализации стоимости социальных выплат с целью компенсации их получателям снижения покупательской способности в связи с инфляционными процессами в стране в условиях рыночной экономики. В данном случае имеются в виду:

1) *индексация* размера фиксированной выплаты к страховой пенсии¹, пенсии по государственному пенсионному обеспечению (в том числе социальной пенсии)², иных выплат, пособий и компенсаций;

2) *корректировка* страховой пенсии³;

3) *ежегодное повышение* размера выплат (материнского (семейного) капитала⁴, накопительного взноса на одного участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих⁵).

Осуществление вышеуказанных финансовых механизмов реализуется в соответствии с федеральными законами (в основном, федеральными законами о федеральном бюджете⁶) а в некоторых случаях – на основании постановлений Правительства РФ⁷. И хотя размер индексаций, корректировок и т.п. не всегда соответствует реальному, а не официальному, уровню инфляции и росту потребительских цен, данные финансовые механизмы имеют гуманистическую и в целом социальную направленность. При этом они требуют дальнейшего совершенствования и развития в условиях формирования социального государства, в том числе построения социально ориентированной экономики. Таким образом, в рассмотренном аспекте принцип гуманизма в бюджетном праве тесно переплетается с

¹ См.: п. 6 ст. 16 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

² См.: ст. 25 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

³ См.: п. 10 ст. 18 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

⁴ См.: п. 2 ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

⁵ См.: п. 2 ст. 5 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих».

⁶ См.: ст. 8 Федерального закона от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

⁷ См., например: Постановление Правительства РФ от 28 января 2016 г. № 42 «Об установлении с 1 февраля 2016 г. размера индексации выплат, пособий и компенсаций» // СЗ РФ. 2016. № 6, ст. 838.

принципом социальной справедливости, о чем уже упоминалось в первой главе исследования.

Принцип гуманизма предполагает не только снисходительное, гуманное в некоторых случаях отношение общества, государства к лицам, грубо нарушившим закон, которое, например, проявляется в установлении обстоятельств, смягчающих налоговую ответственность. К ним в соответствии с п. 1 ст. 112 НК РФ относятся, в частности, совершение налогового правонарушения вследствие стечения тяжелых личных или семейных обстоятельств, а также тяжелое материальное положение физического лица, привлекаемого к налоговой ответственности. Рассматриваемый принцип подразумевает также ответственное поведение граждан перед обществом, включая неотвратимость юридической ответственности и строгость ее мер к лицам, грубо нарушившим требования финансового законодательства. В особенности, это касается мер уголовного наказания, которые иногда выносятся судом несоразмерно причиненному финансовыми преступлениями ущербу государству и обществу. Такие случаи вызывают острую негативную оценку со стороны общественности, чувство несправедливости, нигилистическое отношение населения к судебной системе¹.

Изучению проявлений принципа гуманизма в финансовом праве в отраслевой науке уделяется недостаточно внимания. Исключение составляют исследования представителей саратовской школы финансового права, в которых так или иначе затрагиваются различные аспекты данного принципа. В частности, основатель вышеуказанной школы Н.И. Химичева рассматривала его как одну из основ развития отраслевых принципов финансового права, в том числе принципа социальной направленности финансово-правового регулирования².

¹ Подробнее о принципе гуманизма в уголовном праве см., например: *Цыбулевская О.И.* Указ. соч. С. 191 – 192.

² См.: *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева.* 5-е изд., перераб. и доп. С. 44 – 45

В.В. Гриценко в качестве одного из принципов регулирования взаимоотношений между налоговыми органами и налогоплательщиками относит гуманизацию со стороны налоговых органов в отношении налогоплательщиков. Данный принцип, по ее верному мнению, «должен находить выражение в многосторонних мерах информационной поддержки и консультирования, направленных на ослабление психологической напряженности и формирование бесконфликтного поведения между участниками налоговых правоотношений»¹. М.Б. Разгильдиева, предлагая авторскую концепцию теории финансово-правового принуждения, изначально указывает на то, что его рассмотрение в настоящее время и дальнейшее развитие возможны только с учетом идей гуманизма, справедливости и других ценностей, лежащих в основе современного общества и правового регулирования общественных отношений². Учитывая, что содержание принципа гуманизма включает уважительное отношение к правам человека, особую значимость для финансово-правового осмысления данного принципа представляет исследование В.В. Поповым теоретических и практических вопросов защиты прав и законных и интересов субъектов налоговых правоотношений³. В частности, анализируя принципы такой защиты, он обосновывает, что их содержание обусловлено приоритетом защиты прав и законных интересов публичных образований, поскольку государство обязано охранять, прежде всего, интересы всего населения в пределах своей территории. При этом им совершенно верно отмечается, что в целях гармонизации налоговых правоотношений, налогоплательщики должны иметь гарантированную возможность защиты своих прав и законных интересов, главным образом, в судебном порядке⁴.

¹ См.: *Гриценко В.В.* Концептуальные проблемы развития теории налогового права современного российского государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2005. С. 14.

² См.: *Разгильдиева М.Б.* Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 3.

³ См.: *Попов В.В.* Защита прав и законных интересов субъектов правоотношений в сфере налогообложения: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012.

⁴ См.: Там же. С. 37.

В целях реализации принципов гуманизма и справедливости одной из важнейших задач социального государства должна состоять в обеспечении сочетания законных интересов различных субъектов финансовых правоотношений, что далеко не всегда достигается на практике. Например, в налоговых правоотношениях публичные интересы, как уже отмечалось, преобладают над частными, несмотря на снижение числа налоговых и иных фискальных платежей, увеличения числа налоговых стимулов, при сохранении существенного налогового бремени на бизнес. Кроме того, закрепленная для налогоплательщиков в ст. 22 НК РФ гарантия на административную и судебную защиту их законных интересов, до сих пор нуждается в нормативно-правовом регулировании. Тем не менее, обеспечение сочетания законных интересов публично-правовых образований, их органов, с одной стороны, и налогоплательщиков и иных обязанных субъектов, с другой, должно выступать ориентиром для осуществления финансово-правового регулирования социального государства.

Таким образом, принцип гуманизма выступает одним из сущностных ориентиров финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства. В данном контексте его суть заключается в необходимости соблюдения уважительного отношения к достоинству личности, правам и свободам человека в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере публичных финансов при одновременном обеспечении оптимального баланса публичных и частных интересов участников финансовых правоотношений (налоговых, бюджетных и др.)¹. Практической реализации данного принципа помимо совершенствования финансового законодательства могут

¹ Подробнее о проблемах соотношения публичных и частных интересов при осуществлении финансово-правового обеспечения развития социальной государственности речь пойдет в параграфах 5.2, 6.2 и 7.1 настоящего исследования.

способствовать также дальнейшие отраслевые научные разработки отдельных аспектов его проявления.

Юридическое равенство граждан перед законом и судом является одним из основных общих принципов права, а в ряду принципов, имеющих нравственную основу, ему принадлежит обобщающая, цементирующая роль, он является «реальным эффективным средством возможного воплощения в позитивном праве установок и требований других естественных законов (морально-этических принципов права), в том числе свободы, справедливости, безопасности, собственности и т.д.»¹. Данный принцип выражается в признании государством равного правового положения всех граждан независимо от каких-либо обстоятельств, в том числе пола, расы, национальности, языка, происхождении, имущественного и должностного положения. В данном принципе находят проявление как формальное равенство граждан, т.е. юридически признанное равенство возможностей, которое служит материальной основой равенства фактического² – понятия более широкого, поскольку в праве получают закрепление не все элементы социального равенства³, так и равноправие, которое представляет собой равенство в предоставленных или предоставляемых правах, а также равенство сторон в ходе их судебной защиты⁴.

Следует согласиться с мнением М.И. Байтина о том, что принцип юридического равенства граждан перед законом и судом является примером единства естественного и позитивного в праве, причем не только в праве США, Западной Европы и других демократических государств, но и современном праве России⁵. Так, данный принцип нашел юридическое закрепление в Конституции РФ, а в дальнейшем получил развитие в

¹ Байтин М.О. Указ. соч. С. 152 – 153.

² См.: Цыбулевская О.И. Указ. соч. С. 189.

³ См.: Смирнов Д.А. Принципы современного российского налогового права. С. 270.

⁴ См.: Зубакин В.Ю. Место и значение принципа равенства перед законом и судом в системе принципов правового государства // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 3. С. 18.

⁵ См.: Байтин М.О. Указ. соч. С. 153.

решениях Конституционного суда РФ и отраслевом законодательстве¹. В частности, в ст. 19 Основного закона содержится запрет на любые формы ограничения прав граждан по признакам *социальной*, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Таким образом, принцип юридического равенства граждан подразумевает их равноправие и в социальном плане, а по мнению некоторых авторов, социальное равенство². В связи с этим, рассматриваемый принцип, являющийся важнейшим идеалом общественного устройства, тесно переплетается с идеей социального государства, выступая основополагающим началом его формирования и функционирования.

Как уже ранее подчеркивалось, в социальном государстве, по сравнению с другими этапами исторического развития общества, действие принципа юридического равенства граждан перед законом и судом достигается в наибольшей степени, поскольку признание ценности личности и защита социальных интересов приобретают на данной стадии общественного развития первостепенное значение. В связи с этим, одной из задач социального государства выступает обеспечение гарантий социального характера, закрепляемых в юридических нормах, которые способствуют поддержанию социальной стабильности, стимулируют правомерное поведение индивидов, в том числе в финансовых правоотношениях.

В финансовом праве принцип юридического равенства наиболее четко закрепляется в источниках налогового и бюджетного права. Так, как уже подчеркивалось, в ст. 3 НК РФ рассматриваемый принцип получает свое развитие в принципе равноправия налогоплательщиков (юридического

¹ См.: Тагаев А.У. Принцип равенства граждан перед законом в решениях Конституционного суда Российской Федерации // Бизнес в законе. 2007. №. С. 64 – 65; Шошин С.В. Проблемы практической реализации конституционного права граждан на равенство в современных условиях // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2009. № 9. С. 67 – 71; Комкова Г.Н. Понятие равенства и неравенства в российском конституционном праве // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 3. С. 17 – 27; и др.

² См.: Цыбулевская О.И. Указ. соч. С. 189; Кабышев В.Т. Принцип равенства прав и свобод граждан в системе конституционных ценностей России: реалии, тенденции развития // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. тр. Саратов, 2003. Вып. 4, ч. 1. С. 6 – 7.

равноправия плательщиков налогов¹). Во-первых, государством признается равенство налогообложения, на котором основывается законодательство о налогах и сборах. Во-вторых, в указанной норме конкретизируются положения ст. 19 Конституции применительно к налогам и сборам, а именно: к их установлению (они не должны иметь дискриминационный характер) и взиманию (они не могут различно применяться исходя из *социальных*, расовых, национальных, религиозных и других аналогичных критериев). Данный принцип основывается, в свою очередь, на принципах международного налогового права о недопущении налоговой дискриминации², нашедших отражение, например, в международных соглашениях об устранении двойного налогообложения доходов и имущества.

Выравнивание социально-экономических возможностей граждан, отдельных социальных слоев представляет собой длительный процесс, который сопровождается предоставлением социальным государством определенных преимуществ каким-либо группам населения на временной или постоянной основе – правовых стимулов (льгот, иммунитетов, поощрений и т.п.), одинаковых для всех представителей данной категории. Юридическое закрепление такой политики происходит уже посредством другого общего принципа права – стимулирования и ограничения в праве, а также, например, норм налогового и бюджетного права, содержащих механизмы реализации указанных юридических средств³.

Взаимная ответственность государства и личности. Данный принцип в литературе рассматривают как один из способов ограничения политической власти⁴. С одной стороны, органы государственной власти и местного самоуправления, выражающие волю государства, должны

¹ См.: *Смирнов Д.А.* Принципы современного российского налогового права. С. 270 – 274.

² См.: Там же. С. 201 – 206; *Попов В.В.* Указ. соч. С. 41.

³ Подробнее о проблемах реализации правовых стимулов и правовых ограничений как инструментов финансово-правового обеспечения развития социальной государственности см. параграфы 4.3.2, 5.2 и 6.1 настоящего исследования.

⁴ См.: *Зубакин В.Ю.* Указ. соч. С. 16.

действовать в соответствии с правовыми предписаниями, не нарушать их и нести ответственность за их соблюдение. С другой стороны, данное требование в полной мере касается граждан и их объединений.

Применительно к финансовому праву данный принцип означает, что все субъекты финансовых правоотношений – публично-правовые образования, коллективные и индивидуальные субъекты – одинаково ответственны в области финансовой деятельности за свои действия, не соответствующие требованиям закона и несут определенные виды юридической ответственности. Данный принцип находит закрепление, например, в Налоговом кодексе РФ применительно к должностным лицам налоговых органов (ст. 33), которые могут нести дисциплинарную, административную и уголовную ответственность, к налогоплательщикам и другим обязанным субъектам. При этом налогоплательщики – физические лица несут налоговую и уголовную ответственность, а должностные лица налогоплательщиков-организаций и налогоплательщики – индивидуальные предприниматели – еще и административную ответственность¹. Непосредственное влияние на достижение более высокого уровня правового развития и личности, и общества, и государства применительно к сфере налогообложения оказывает налоговая культура как особое социальное явление, способствующее оптимизации налогообложения².

В условиях социального государства принцип взаимной ответственности государства и личности трансформируется в принцип социальной ответственности, которая помимо юридической ответственности предполагает возложение на государство, бизнес и граждан взаимных обязанностей перед обществом в целом при решении социальных вопросов, что уже рассматривалось в первой главе настоящего исследования.

¹ Подробнее о проблемах юридической ответственности в сфере публичных финансов см.: *Андреев А.В.* Финансово-правовые санкции: автореф. дис. канд. юрид. наук. Саратов, 1984; *Арсланбекова А.З.* Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности: Монография. М.: Информ. внедрен. центр «Маркетинг», 2008; *Разгильдиева М.Б.* Указ. соч.

² См.: *Гриценко В.В.* Указ. соч. С. 14.

Таким образом, в условиях формирования в России социального государства и, как следствие, обеспечения эффективной социально ориентированной финансовой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления ключевая роль принадлежит общим принципам права, имеющим нравственную основу, что соответствует взглядам теоретиков классической концепции социального государства. В частности, последовательная реализация принципов справедливости и равноправия в финансовом праве способствует эффективному финансово-правовому обеспечению идей и принципов социального государства, в том числе посредством совершенствования и реформирования финансового законодательства.

В качестве основного критерия справедливости в финансовом праве предлагается использовать соразмерность. Последняя должна выражаться в определенной мере, способствующей обеспечению достойной жизни и свободного развития человека, сохранению и укреплению социальной стабильности в обществе, которую необходимо соблюдать как при нормативном регулировании отношений в сфере публичных финансов, так и в ходе применения финансового законодательства и других финансово-правовых актов.

Принцип гуманизма как один из сущностных ориентиров финансово-правового обеспечения развития социального государства заключается в необходимости соблюдения уважительного отношения к достоинству личности, правам и свободам человека в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере публичных финансов при одновременном обеспечении оптимального баланса публичных и частных интересов участников финансовых правоотношений.

4.2.2. Организационные принципы права

Законность как общий принцип права, выступающий одновременно составной частью законности как более общего понятия¹, предполагает неукоснительное выполнение требования всеобщего, точного соблюдения законодательных и иных нормативно-правовых актов, а также иерархии между ними. Исследованию принципа законности в юридической науке посвящено множество работ, как в советский период², так и в настоящее время³.

В теоретико-правовой литературе данный принцип иногда подвергается излишне расширительному толкованию. В частности, в него в качестве составных частей включаются равенство граждан перед законом и судом, которое одновременно выступает и как общий морально-этический принцип, и неотвратимость юридической ответственности⁴. В то же время представляется обоснованным рассмотрение производности принципа законности в уголовном, гражданско-процессуальном, финансовом и других отраслях права, обладающего определенной долей самостоятельности и выделяемого в качестве отраслевого принципа данных отраслей, от общеотраслевого принципа законности⁵.

Суть принципа законности в финансовом праве заключается в необходимости точного выполнения содержания финансово-правовых норм

¹ См.: *Боннер А.Т.* Принцип законности в советском гражданском процессе. М., 1989. С. 8.

² См.: *Боннер А.Т.* Указ. соч.; *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность. М.: Изд-во «Юридическая литература», 1976; *Малеин Н.С.* Социалистическая законность на современном этапе // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 3 – 7; и др.

³ См.: *Долгопят А.О.* Понятие и содержание принципа законности // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2008. № 4. С. 242 – 244; *Кашина М.Е.* Принцип законности в третейском разбирательстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 1; *Кудряцев В.Н.* Законность: содержание и современное состояние // Журнал российского права. 1998. № 1; *Колпакова Е.Е.* К вопросу о месте принципа законности в системе принципов юридической ответственности публично-правовых образований // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2013. № 4; *Черняева А.В.* Единство принципов законности и справедливости в современном гражданском обществе // Вестник Удмуртского университета. 2009. № 2-1. С. 126 – 134; *Поляков С.Б.* Принцип условной законности деятельности государственных органов в российской праве // Адвокат. 2008. № 10. С. 14 – 18; *Савченко С.А.* Принцип законности как основа конституционного процесса осуществления государственной власти в России // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. № 3. С. 87 – 91.

⁴ См.: *Байтин М.И.* Указ. соч. С. 158 – 159.

⁵ См.: Там же. С. 159.

всеми участниками отношений в сфере финансовой деятельности и вытекает из ст. 1, 2, 15, 57 и др. Конституции РФ. В частности, в ст. 57 Конституции РФ закрепляется обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы, устанавливается требование не распространения обратной силы на законы, предусматривающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков. В главе 5 Конституции РФ устанавливается приоритет Федерального Собрания как представительного и законодательного органа РФ перед исполнительными органами власти при принятии решений по важнейшим государственным вопросам, в том числе в области публичных финансов. Так, по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии Государственной Думой принимаются федеральные законы, подлежащие обязательному рассмотрению в Совете Федерации (ст.ст. 105 и 106). По справедливому мнению П.С. Пацуркивского, единственно допустимой формой нормативного выражения финансового права в правовом государстве и гражданском обществе, выступает финансовый закон, принятый представительным органом публичной власти в соответствии со специальной процедурой¹.

Требования законности получили свое закрепление и в источниках финансового права. Так, идеи верховенства и приоритета закона, его соблюдения в финансовых правоотношениях нашли свое отражение в Налоговом кодексе РФ (ст. ст. 1 – 6, 17, подп. 1 и 7 п. 1 ст. 23, подп. 1 п. 1 ст. 32 и др.), Бюджетном кодексе РФ (ст. ст. 2, 3, 11 и др.), Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ст. ст. 4.1, 7, 25, 56, 74 и др.) и других нормативных

¹ См.: Пацуркивский П.С. Парадигмальные детерминанты законодательных дефиниций (на примере финансового права) // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально психологические и практические проблемы: матер. междунар. «круглого стола» (Черновцы, 21 – 23 сентября 2006 г.) /под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. Н. Новгород: Нижегород. Исслед. Научно-приклад. Центр «Юридическая техника», 2007. С. 973.

финансово-правовых актах. В последнее время принцип законности вызывает научный и практический интерес и при осуществлении различных финансово-правовых исследований¹.

Принцип законности в правовом государстве переходит на новый, более высокий уровень, приобретая новые черты². Развивая данную мысль применительно к принципу законности в финансовом праве не только правового, но и социального государства, можно выделить следующие характерные черты такого принципа. Во-первых, предполагается действительное верховенство Конституции РФ и законов на всей территории страны и в системе нормативно-правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления. Этот тезис в полной мере касается и законодательства в социальной сфере, и финансового законодательства, до сих пор характеризующегося наличием многочисленных подзаконных актов, которые нередко для должностных лиц соответствующих органов являются приоритетнее Основного и других законов. При этом верховенство законодательства должно обеспечиваться постоянно Президентом РФ, органами всех ветвей государственной власти.

Во-вторых, неукоснительное соблюдение иных конституционных принципов, в особенности тех, которые тесно связаны с принципом законности: юридического равенства граждан перед законом и судом, неотвратимости юридической ответственности. Указанные общеправовые принципы лежат в основе ранее рассмотренных принципов социального государства – социально-экономического равноправия индивидов и социальных, национальных и иных общностей, социальной ответственности.

В-третьих, осуществление бескомпромиссной и эффективной борьбы с преступлениями и иными правонарушениями, прежде всего, в социальной и экономической сферах. Обеспечение данного требования является обязанностью не только правоохранительных и иных органов

¹ См., например: *Земцов А.С.* Указ. соч. С. 68 – 69; *Земцова Л.Н.* Указ. соч. С. 13.

² См.: *Байтин М.И.* Указ. соч. С. 499 – 514.

исполнительной власти, но и законодательных (представительных) органов власти. Применительно к последним это касается даже не установления более суровой юридической ответственности за финансовые и другие правонарушения и преступления, о чем уже отмечалось выше. Необходимо улучшение качества самого содержания принимаемых по социально-экономическим и финансовым вопросам законов, которые бы не порождали дополнительных проблем для населения, регионов, а также почву для правонарушений и преступлений, в том числе коррупционных схем и других финансовых злоупотреблений. В этой связи заслуживает внимания точка зрения о том, что «коррупционные преступления, связанные с централизованными и децентрализованными фондами денежных средств, это самые большие потери государства, подрывающие его экономическую безопасность, и бороться с ними тотально и предотвращать такие преступления возможно только с использованием прямых и обратных связей и широкого финансового мониторинга в финансовой деятельности государства, что должно быть четко урегулировано в Законе «О финансах»¹.

Ярким примером непродуманного с вышеуказанных позиций законодательного акта служит так называемый закон о монетизации льгот. Реализация в России идеи монетизации льгот в сфере фармакологии, транспортных и коммунальных услуг и т.д., которая сама по себе является необходимым условием демократического и экономического развития государства с рыночной экономикой и предполагает замену льгот достаточным денежным эквивалентом, привела к ряду негативных социальных последствий. Вместо реального денежного эквивалента, который, по верному мнению О.Н. Горбуновой, мог быть выражен в виде доплат к пенсиям, льготным категориям населения были предложены «социальный пакет», особые рецепты на лекарства и другие денежные суррогаты. В результате возникли социальная напряженность в обществе (в

¹ См.: Горбунова О.Н. Указ. соч. С. 66.

виде простаивания в очередях за бесплатными рецептами, а затем за получением лекарств в аптеках), злоупотребления, в том числе коррупционные действия, сотрудников внебюджетных фондов в ходе лекарственного обеспечения льготных категорий населения¹.

Демократизм как общий принцип права означает закрепление в законодательстве, в котором должны выражаться воля и интересы всего общества, и реализацию на практике возможности граждан участвовать непосредственно либо через своих представителей в управлении делами государства и общества, защите своих прав и свобод. Данный принцип находит свое выражение в ст. 32 Конституции РФ, в которой закрепляется право граждан на участие в управлении делами государства. Широкое исследование данного конституционного права и его форм реализации получило в конституционно-правовой науке².

В финансово-правовой литературе данный принцип нашел свое воплощение в принципе участия граждан РФ в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, а также в осуществлении ее контроля³. Как представляется, вышеуказанный принцип следует рассматривать не как отраслевой самостоятельный принцип финансового права, а как содержание общеправового принципа демократизма, действующего в финансовом праве, и имеющего, безусловно, свое специфическое проявление.

Демократическое участие граждан в финансовой деятельности государства, являющейся составной частью управления его делами, реализуется в различных организационно-правовых формах, которые могут дифференцироваться по ряду оснований: в зависимости от сферы

¹ См.: Там же. С. 233- 235.

² См.: *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012; *Спиридонов А.А., Евсиков К.С.* Развитие форм участия граждан в управлении делами государства // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 5-2. С. 79 – 84; *Широбоков С.А.* Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2011; и др.

³ См.: *Финансовое право* / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. С. 49.

применения; субъектов участия; способа применения; уровня нормативного закрепления и др.¹.

В соответствии с принципом разделения властей (в зависимости от сферы применения) участие граждан возможно в финансовой деятельности, осуществляемой:

законодательными (представительными) органами государственной власти и местного самоуправления;

органами исполнительной власти;

органами судебной власти.

При этом граждане могут участвовать в формировании названных органов. Например, формирование органов законодательной власти традиционно осуществляется с помощью института выборов, органов исполнительной власти – посредством поступления на государственную или муниципальную службу, участия в качестве независимых экспертов в работе конкурсных комиссий (при проведении конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы) и аттестационных комиссий (при аттестации государственных служащих)².

Граждане могут принимать участие и в правотворческой деятельности в области публичных финансов. В большинстве современных государств при решении вопросов финансово-правового регулирования приоритет отдается институтам представительной демократии и даже устанавливается запрет (например, в Италии, Дании) на использование форм непосредственной демократии, что объясняется в основном отсутствием должной компетенции у большинства населения для уяснения сложнейшего механизма государственных финансов. Хотя еще в Декларации прав человека и гражданина 1789 года (ст. 14) было установлено право всех граждан не

¹ См.: *Липчанская М.А.* Формы участия граждан в управлении делами государства в решениях Конституционного суда Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2011. № 1. С. 34.

² См.: ч. 8 ст. 22, п. 10 ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 276-ФЗ) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215; 2016. № 27, ст. 4160.

только через своих представителей, но и непосредственно участвовать в процессе установления налогов. В то же время в законодательстве некоторых Европейских государств предусматривается обязанность в критических ситуациях выносить на референдум финансовый законопроект: в Лихтенштейне, если он был внесен в порядке народной инициативы и был отклонен парламентом; в Исландии, если он был принят парламентом, а президент страны его не подписывает¹.

Следует отметить, что такая форма участия в управлении делами государства как референдум по основным вопросам финансовой деятельности, отнесенным к компетенции РФ и ее органов власти, так же не характерна для современной России. В 2004 году было установлено прямое законодательное ограничение выносить на референдум вопросы о принятии и об изменении федерального бюджета, исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации, о введении, изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты². Конституционный суд РФ признал данные положения соответствующими Конституции РФ³. На основании данной правовой позиции Конституционного суда РФ в 2008 году был принят федеральный конституционный закон, признавший вышеуказанные прямые ограничения утратившими силу и установивший общую норму, согласно которой не могут выноситься на референдум вопросы, отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти⁴.

¹ См.: *Емельянов А.С.* Реализация правоохранительной функции финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 55, 56.

² См.: п.п. 6, 7 ч. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 27, ст. 2710.

³ См.: Постановление Конституционного суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // СЗ РФ. 2007. № 14, ст. 1741.

⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 24 апреля 2008 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 17, ст. 1754.

Согласно разъяснениям Конституционного суда РФ референдум как институт непосредственной демократии не может подменять органы народного представительства, в том числе в нарушение исключительной компетенции федеральных законодательных и исполнительных органов власти. В частности, вопросы, связанные с формированием, исполнением и контролем за исполнением федерального бюджета в силу особой природы федерального закона о данном бюджете, социальной и юридической значимости его предмета правового регулирования, в соответствии с Конституцией РФ (ч. 5 ст. 101, п. «и» ч. 1 ст. 102, п. «г» ч. 1 ст. 103, п. «а» ст. 106, п. «а» ч. 1 ст. 114) относятся к исключительной прерогативе высших федеральных органов государственной власти. В связи с этим запрет на вынесение на референдум вопросов о принятии и об изменении федерального бюджета непосредственно вытекает из вышеуказанных положений Основного закона России¹.

В то же время по вопросам местного значения, в том числе местным финансам, российский законодатель не ограничивает, а наоборот, расширяет возможность использования форм непосредственной демократии. Так, в сельском поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, последний может проводиться по вопросу о введении и об использовании таких видов неналоговых доходов бюджетов как средства самообложения граждан². Данный вопрос может выноситься также и на местный референдум³.

К современным формам участия граждан в законотворческой деятельности в области публичных финансов можно отнести общественную

¹ См.: Постановление Конституционного суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа».

² См.: п. 4 ч. 1 ст. 25.1 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 298-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2016. № 27, ст. 4231.

³ См.: ч. 2 ст. 56 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

(правотворческую¹) инициативу, участие граждан в обсуждении законопроектов (с помощью Общественной палаты РФ, общественных объединений и т.д.), в публичных слушаниях проекта местного бюджета и отчета о его исполнении², в качестве экспертов в рабочих группах, комитетах, комиссиях и т.п.³

Так, под общественными инициативами понимаются предложения граждан РФ по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и отвечающие установленным требованиям⁴. Например, размещенная на интернет-ресурсе общественная инициатива федерального уровня считается поддержанной, если она получила необходимую поддержку в ходе голосования в течение одного года после ее размещения не менее 100 тыс. голосов граждан. После этого проводится экспертиза общественной инициативы и принимается решение о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта.

Среди поддержанных гражданами на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива» общественных инициатив, обладающих финансово-правовой и социальной направленностью, можно выделить следующие: «Оплата государством аборт только по медицинским показаниям» (передана на рассмотрение в экспертную группу); «Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1.5 миллионов рублей» (было принято положительное экспертное заключение).

¹ См.: ст. 26 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² См.: ст. 28 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³ См.: *Спиридонов А.А., Евсиков К.С.* Указ. соч. С. 81.

⁴ См.: п. 1 Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (утв. Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. N 183) // СЗ РФ. 2013. № 10, ст. 1019; 2014. № 26, ст. 3517.

В частности, последняя инициатива была направлена на экономию и повышение эффективности расходования бюджетных средств и средств юридических лиц с государственным (муниципальным) участием. На основании данной инициативы Правительством РФ были утверждены нормативы обеспечения функций федеральных государственных органов, применяемые при расчете нормативных затрат на приобретение служебного легкового автотранспорта. Данные нормативы в основном соответствуют поддержанной инициативе. В то же время для руководителей и заместителей руководителей федеральных министерств, служб и агентств установлены нормативные затраты более 1,5 млн. рублей, но не более 2,5 млн. рублей¹. На первый взгляд указанные выше нормативные затраты нарушают принцип демократизма, поскольку в неполной мере соответствуют требованиям поддержанной общественной инициативы. С другой стороны, повышенные нормативные затраты только для руководителей федеральных министерств и ведомств и их заместителей, являются скорее исключением из правила, учитывая статус данных чиновников, нежели противоречием рассматриваемой инициативе.

На 04 мая 2016 года на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива» было размещено более 7,8 тысяч общественных инициатив, в том числе характеризующихся финансово-правовой и социальной направленностью. И хотя большинство из них не находят необходимой поддержки (например, инициативы «Полностью отменить налог (НДФЛ) с продажи квартиры (дома) для физических лиц»; «Введение прогрессивной шкалы налогообложения на доходы физических лиц (НДФЛ)»), они выступают ярким проявлением общественного мнения по насущным социально-экономическим вопросам.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 20 октября 2014 г. № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения» (с изм. от 13 апреля 2016 г. № 298) // СЗ РФ. 2014. № 43, ст. 5919; 2016. № 16, ст. 2233.

К участию граждан в финансовой деятельности исполнительных органов власти можно отнести подачу в финансовые органы обращений, в том числе с использованием сети «Интернет», различные формы общественного контроля, получившие недавно комплексное нормативное закрепление в Федеральном законе от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 353-ФЗ)¹.

Среди общественных организаций, осуществляющих в той или иной мере общественный финансовый контроль, следует особо выделить Общественную палату РФ, общероссийскую общественную организацию «Российский союз налогоплательщиков», автономную некоммерческую организацию «Фонд защиты вкладчиков», общественное движение «Против коррупции», общероссийское общественное движение «Народный фронт «За Россию» (Общероссийский народный фронт). Так, например, в качестве одной из задач Российского союза налогоплательщиков была заявлено еще в 2004 году создание института независимой экспертизы эффективности расходования государственных средств и внесение предложений по сокращению государственных расходов². Такое направление деятельности общественной организации получило в дальнейшем законодательное оформление и развитие в виде общественного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд³.

В частности, в ст. 102 Федерального закона от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» определяются цели общественного контроля в данной сфере, которые можно подразделить на

¹ СЗ РФ. 2014. № 30, ст. 4213; 2016. № 27, ст. 4286.

² См.: <http://www.rsn.su> (дата обращения: 14.08.2015).

³ См.: ст. 102 Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 314-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652; 2016. № 27, ст. 4247.

организационно-обеспечительные и правоохранные. К организационно-обеспечительным целям следует отнести реализацию принципов контрактной системы в сфере закупок для публичных нужд, содействие развитию и совершенствованию такой системы. Среди правоохранных целей можно выделить предупреждение и выявление нарушений требований законодательства в рассматриваемой сфере, а также информирование заказчиков и контрольных органов о выявленных нарушениях.

К одной из форм общественного контроля в финансовой сфере можно отнести также доступ к информации, размещенной в сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы РФ (абз. 4 ст. 36 БК РФ), а также иным элементам государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: централизованным и сервисным подсистемам¹.

В зависимости от субъектного состава формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований можно подразделить на коллективные и индивидуальные. В зависимости от способа применения можно выделить прямые и опосредованные формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

В зависимости от уровня нормативного закрепления формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований подразделяются на конституционные и определенные в законодательстве и подзаконных актах. К конституционным формам относятся: реализация прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления; на равный доступ к государственной службе; на участие в отправлении правосудия (ч. 2, 4 и 5 ст. 32 Конституции РФ); на осуществление местного самоуправления

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (с изм. от 19 января 2016 г. № 9) // СЗ РФ. 2015. № 28, ст. 4228; 2016. № 4, ст. 536.

(ст. 130 Конституции РФ); на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ); на участие в общественных объединениях (ст. 30 Конституции РФ); на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований (ст. 31 Конституции РФ); и др.

К формам участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований, определенным в законодательстве и подзаконных актах, можно отнести следующие:

право граждан на равный доступ к муниципальной службе¹;

общественная (правотворческая) инициатива²;

проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, в том числе в сфере публичных финансов, гражданами и организациями, аккредитованными Министерством юстиции РФ³;

публичное обсуждение документов, утверждаемых в ходе проведения оценки фактического воздействия нормативных финансово-правовых актов⁴.

Формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований, как конституционные, так и определенные в федеральном законодательстве и подзаконных актах, обладают «социальным эффектом», которые заключаются в наступлении в большей или меньшей степени значимых для всего общества изменений⁵. Реализация гражданами своего права на участие в управлении делами государства, в том числе в

¹ См.: ст. 4 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (с изм. от 30 июня 2016 г. № 224-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 10, ст. 1152; 2016. № 27, ст. 4157.

² См.: Указ Президента РФ от 04 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

³ См.: ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с изм. от 21 октября 2013 г. № 279-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3609; 2013. № 43, ст. 5449; Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с изм. от 18 июля 2015 г. № 732) // СЗ РФ. 2010. № 10, ст. 1084; 2015. № 30, ст. 4604.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (с изм. от 27 августа 2015 г. № 896) // СЗ РФ. 2015. № 6, ст. 965; № 36, ст. 5037.

⁵ См.: *Литчанская М.А.* Формы участия граждан в управлении делами государства ... С. 38.

области публичных финансов, представляет собой не только использование ими индивидуальной возможности влиять на социально-экономические процессы в стране, но и характеризует «социальную значимость и публичную потребность в стабильной и эффективной системе организации публичной (государственной и муниципальной) власти»¹. Наличие у граждан реальных рычагов влияния на органы власти способствует социальной стабильности в обществе, в значительной мере препятствует использованию деструктивных методов воздействия (акции протеста, массовые беспорядки и т.п.) на положение дел в стране. Таким образом, принцип демократизма играет важнейшую роль в финансово-правовом обеспечении развития Российской Федерации как социального государства и социальной стабильности в целом.

Федерализм как общеправовой принцип отражает федеративное устройство России, выступает основой взаимоотношений Российской Федерации с ее субъектами в правовом пространстве, что выражается в разграничении между ними полномочий в области государственного управления, существовании федерального и регионального законодательства, упорядочении соотношения и взаимодействия данных видов законодательства. Данный принцип получил широкое развитие в российском законодательстве и отраслевых юридических науках².

Применительно к финансовому праву принцип федерализма означает, что при осуществлении финансово-правового регулирования в стране, в том числе в процессе образования и распределения финансовых ресурсов, должны учитываться не только финансовые интересы РФ, но и ее субъектов, что обеспечивается адекватным разграничением компетенции в области

¹ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, Инфра-М, 2011. С. 278.

² См.: Анненкова В.Г., Заметина Т.В., Кулушева М.А. Российский федерализм: конституционные принципы построения, механизм обеспечения единства государства, ответственность субъектов Федерации. Саратов, 2004; Заметина Т.В. Федеративные начала организации государственной власти в России // Закон и право. 2008. № 10; Заметина Т.В. Проблемы правовой регламентации санкций федеративной ответственности в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24.

финансовой деятельности между публично-правовыми образованиями. Прежде всего, это касается финансового обеспечения функций, выполнение которых в соответствии с Конституцией РФ возлагается исключительно на Российскую Федерацию (ст. 71, 76) или только ее субъекты (ст. 73, 76) либо относится к их совместной компетенции (ст. 72, 76).

Принцип федерализма в финансовом праве охватывает своим действием все его подотрасли и институты и выступает вектором, определяющим развитие нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований. В связи с этим в экономической и финансово-правовой литературе нередко используются понятия «финансовый федерализм», «бюджетный федерализм», «налоговый федерализм» и «налогово-бюджетный федерализм»¹. Данные термины, безусловно, отражают общее (финансовый федерализм) или частичное (налоговый и бюджетный федерализм, налогово-бюджетный федерализм) проявление общеправового принципа федерализма в финансовом праве. При этом, как представляется, их не следует считать самостоятельными принципами данной отрасли права или ее подотраслей, поскольку они затрагивают лишь отдельные, хотя и весьма значимые, аспекты принципа федерализма, затрагивающего предметы правового регулирования всех отраслей российского права. Хотя в финансово-правовой науке встречается точка зрения о финансовом федерализме как принципе финансового права, о бюджетном федерализме как правовом принципе.

¹ См.: *Галицкая С.В.* Теория и практика бюджетного федерализма. М.: Экзамен, 2002. С. 12; *Горегляд В.П.* Формирование современной модели бюджетного федерализма в России: вопросы методологии // *Федерализм*. 2002. № 1; *Ермасова Н.Б.* Государственные и муниципальные финансы. М.: Высшее образование, 2008. С. 32; *Лавров А.М.* Межбюджетные отношения и финансовая стабилизация // *ЭКО*. 1995. № 9; *Масгрейв Ричард А., Масгрейв Пегги Б.* Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. М.: Бизнес Атлас, 2009; *Петрова Г.В.* Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 32 – 40; *Пешкова Х.В.* Некоторые вопросы налогово-бюджетного федерализма // *Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ 2009 г.*: по матер. 7-ой Междунар. науч.-практ. конф. 23-24 апр. 2010 г., Москва: сборник / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Статут, 2011. С. 236-244; *Подпорина И.В.* Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // *Финансы*. 1999. № 10; *Фадеев Д.Е.* Правовые вопросы установления бюджетного федерализма в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 29; *Ходорович М.И.* Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации. СПб: Питер-М, 1999. С. 56; и др.

Например, Е.А. Каюров, рассматривая бюджетный федерализм как правовой принцип, видит его сущность в оптимальном сочетании интересов государства и его национально-территориальных образований в финансовой сфере, что не является специфической особенностью бюджетного федерализма, кроме указания на сферу преломления интересов. В то же время он обращает внимание на то, что такое сочетание в конечном итоге влияет на благосостояние всего народа, отмечая тем самым его социальную направленность¹. М.И. Ходорович позиционирует бюджетный федерализм как принцип разграничения полномочий в финансовой сфере между органами власти РФ и его субъектов². Таким образом, сфера, в которой происходит разграничение полномочий, является единственным существенным признаком, отличающим финансовый и бюджетный федерализм от общеправового принципа федерализма, что, как думается, недостаточно для выделения его в качестве отраслевого принципа финансового права.

Финансовое обеспечение задач и функций субъекта РФ, осуществляемое в соответствии со ст. 14 БК РФ посредством регионального бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда (территориального фонда обязательного медицинского страхования), требует закрепления за ним соответствующих источников доходов, достаточных для реализации его расходных обязательств. Анализ глав 7 – 9 БК РФ, посвященных доходам соответственно федерального, региональных и местных бюджетов, и практика применения бюджетного законодательства свидетельствуют о недостаточности финансовых ресурсов у субъектов РФ и муниципальных образований при одновременной централизации источников доходов в федеральном бюджете.

¹ См.: Каюров Е.А. Теоретико-философские аспекты конституционно-правового института «бюджетный федерализм» // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2011. № 6. С. 23.

² См.: Ходорович М.И. Указ. соч. С. 56.

Проблемы реализации бюджетного и налогового федерализма в РФ являются предметом многочисленных исследований¹, поскольку разграничение полномочий публично-правовых образований в области финансовой деятельности представляет собой сложный процесс взаимных компромиссов, который, с одной стороны, способствует укреплению суверенитета Российского государства, а с другой – обеспечивает соблюдение интересов регионов². В частности, О.Н. Горбунова рассматривала вопросы распределения источников бюджетных доходов между РФ и ее субъектами в связи с принятием и реализацией Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ³, получившего неофициальное название «закона о монетизации льгот». В соответствии с данным законом произошла передача части полномочий Российской Федерации в социальной сфере субъектам РФ при одновременном уменьшении источников собственных доходов региональных бюджетов и расширении системы межбюджетных трансфертов, усиливших финансовую зависимость регионов от федерального центра⁴.

В финансово-правовой литературе поднимаются и другие вопросы, связанные с межбюджетными отношениями, в том числе с разграничением расходных обязательств РФ и ее субъектов в социальной сфере⁵. В этой связи

¹ См.: *Другова Ю.В.* Бюджетный федерализм: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; *Ивлиев А.М.* Финансово-правовые проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Крохина Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001; *Петрова Г.В.* Налоговые отношения ...; *Селюков А.Д.* Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003; *Фадеев Д.Е.* Указ. соч.; *Ходорович М.И.* Указ. соч.; *Шевелева Н.А.* Указ. соч.; и др.

² См.: *Бельский К.С.* Принципы финансового права. С. 52.

³ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 227-ФЗ) // СЗ РФ. 2004. № 35, ст. 3607; 2016. № 27, ст. 4160.

⁴ См.: Горбунова О.Н. Указ. соч. С. 227 – 246.

⁵ См.: *Астафуров Н.В.* Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Ивлиев А.М.* Указ. соч.; *Селюков А.Д.* Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации; *Шмакова С.А.* Межбюджетные отношения в Российской Федерации: правовой аспект (на примере муниципальных образований Иркутской области): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014; и др.

сохраняет актуальность высказывание П.М. Годме о различении федерализма реального и иллюзорного: «В зависимости от того, имеют ли участники федерации действительную финансовую автономию, могут ли они распоряжаться своими ресурсами или же расходы должны быть одобрены федеральными властями, можно говорить о том, является федерализм реальным или иллюзорным»¹. Таким образом, проблема реализации принципа федерализма имеет огромное значение для финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства.

Сочетание убеждения и принуждения как общий организационный принцип права заключается во внутренне согласованном, разумном использовании государством в процессе правового регулирования общественных отношений универсальных методов социального воздействия на их участников с целью охраны юридических норм от нарушения и достижения целей, поставленных перед данными нормами.

Правовое убеждение представляет собой процесс формирования в индивидуальном правосознании воли на реализацию правовых предписаний (в форме их соблюдения и исполнения) с помощью правовых средств: информирования о действующих правовых нормах, стимулирования, угрозы применения мер принуждения и др. Правовое принуждение выражается в оказании ограничительного воздействия на свободу воли лица посредством определения параметров требуемого поведения (границы свободы) в случае несоблюдения правовых предписаний. Несмотря на очевидное различие данных категорий, они могут находиться в определенном взаимодействии. Например, в рамках действия механизма убеждения используется указание на возможность применения меры принуждения, а в рамках действия механизма правового принуждения возможно применение убеждающего

¹ Годме П.М. Финансовое право. М., 1978. С. 28.

воздействия к принуждаемому лицу выполнить те или иные действия в добровольном порядке¹.

Данный принцип находит свое отражение и в финансовом праве, приобретая специфические черты. При этом учеными акцент делается на исследовании финансово-правового принуждения и его формы – финансово-правовой ответственности². В то же время вопросам убеждения в финансовом праве также уделяется некоторое внимание³.

Среди имеющихся в финансово-правовой науке определений финансово-правового принуждения⁴ наиболее удачным с точки зрения краткости и одновременно теоретической емкости представляется дефиниция М.Б. Разгильдиевой. В частности, вышеуказанный автор под финансово-правовым принуждением вполне обосновано понимает «дополнительное правовое ограничение, обусловленное неисполнением (ненадлежащим исполнением) финансово-правовой обязанности, направленное на охрану субъективного права, реализуемое в порядке, установленном финансово-правовыми нормами»⁵. При этом следует согласиться с точкой зрения о том, что термин «финансово-правовое принуждение» носит собирательный, комплексный характер, выступая обобщающим понятием финансово-правовой науки, и не является самостоятельным нормативно установленным правовым институтом. В то же время содержание финансово-правового принуждения включает в себя нормативно обособленные виды данного принуждения в различных сферах финансово-правового регулирования: налогово-правовое принуждение, бюджетно-правовое принуждение, финансово-правовое принуждение в сфере банковской деятельности, финансово-правовое принуждение в сфере обязательного социального

¹ См.: *Разгильдиева М.Б.* Указ. соч. С. 507 – 508.

² См.: *Арсланбекова А.З.* Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности: монография. М.: Маркетинг, 2008; *Разгильдиева М.Б.* Указ. соч.; *Саттарова Н.Л.* Принуждение в финансовом праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006.

³ См.: *Емельянов А.С.* Указ. соч.; *Рукавишников, И.В.* Метод финансового права: монография. 3 изд. М.: Норма, Инфра-М, 2013.

⁴ См., например: *Саттарова Н.Л.* Указ. соч. С. 10; *Емельянов А.С.* Указ. соч. С. 14, 15.

⁵ *Разгильдиева М.Б.* Указ. соч. С. 13.

страхования¹. Представляется целесообразным остановиться на краткой характеристике данных видов финансово-правового принуждения с целью выявления социально направленного взаимодействия с государственным убеждением в условиях развития России как социального государства.

Налогово-правовое принуждение регламентируется НК РФ и включает в себя такие меры, как штраф, выступающий мерой налоговой ответственности (ст. 114, главы 16 и 18), взыскание недоимки по налогу и пени (ст.ст. 46 – 48, 75), приостановление операций по банковским счетам (ст. 76), арест имущества (ст. 77) и др. Основанием привлечения к налоговой ответственности как основной формы налогово-правового принуждения является налоговое правонарушение. В результате совершения налоговых правонарушений, причиняющих наиболее значительный вред финансовым интересам государства и общества (ст.ст. 119, 120, 122, 123 НК РФ), в бюджеты публично-правовых образований не поступают соответствующие налоговые доходы, которые могли быть использованы в том числе и на реализацию социально-экономических проектов и программ. Поэтому в целях обеспечения надлежащего исполнения налогоплательщиками налоговой обязанности государство использует не только меры принуждения, но и метод убеждения.

Примером реализации государством убеждения в налоговой сфере может служить закрепление и практическое осуществление обязанности налоговых органов бесплатно информировать налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов об их правах и обязанностях, о своих полномочиях, законодательстве о налогах и сборах, действующих налогах и сборах и порядке их исчисления, уплаты и т.д.². При этом

¹ См.: Там же.

² См.: абз. 4 п. Приказ Минфина России от 02 июля 2012 г. № 99н «Об утверждении Административного регламента Федеральной налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых

отдельные попытки ФНС России информировать население об их конституционной обязанности платить налоги, в частности, по формуле «Заплатил налоги, и спи спокойно!» с помощью агрессивно-депрессивной рекламы на федеральных телеканалах несколько лет назад, вызывают обоснованную критику со стороны общественности, например, Российского союза налогоплательщиков¹. В то же время такое психологическое воздействие, по-видимому, сыграло определенную роль в налоговой пропаганде среди населения.

Как уже раньше отмечалось, взаимодействие убеждения и принуждения может осуществляться и в рамках реализации процедур последнего, например, взыскания недоимки и пеней по налогам. Так, при выявлении у налогоплательщика недоимки налоговый орган первоначально направляет ему требование об уплате налога (ст. 69 НК РФ), убеждая его, таким образом, добровольно погасить налоговую задолженность в установленный в требовании срок. При этом налоговый орган предупреждает о возможности применения принудительного взыскания недоимки и пеней в случае неисполнения налогоплательщиком требования. Кроме того, при привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности налоговый орган также направляет требование об уплате штрафа, недоимки по налогу, пеней (п. 10 ст. 101.4 НК РФ), убеждая, тем самым, налогоплательщика уплатить добровольно данные платежи в установленный срок без применения мер принудительного взыскания.

Примером реализации метода убеждения в налоговой сфере в масштабах всего государства с целью повышения доверия граждан к проводимой налоговой реформе можно считать так называемую налоговую амнистию, осуществлявшуюся в России в период с 01 марта 2007 года по 01 января 2008 года на основании Федерального закона от 30 декабря 2006 г.

органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов)» (с изм. от 26 декабря 2013 г. № 138н) // Российская газета. 2012. 28 ноября. № 274; 2014. 31 января. № 21.

¹ См.: URL: http://www.adresa-telefony.ru/moskva/rossiyskiy_soyuz_nalogoplatelshchikov-7010.htm (дата обращения: 16.08.2015).

№ 269-ФЗ «Об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами»¹. В соответствии с данным законом налогоплательщикам – физическим лицам предоставлялась возможность в вышеуказанный период исполнить налоговую обязанность в отношении налогооблагаемых доходов, полученных до 1 января 2006 года, без представления документов об их видах и источниках посредством уплаты декларационного платежа. Граждане, уплатившие такой платеж и таким образом исполнившие налоговую обязанность, освобождались от привлечения к налоговой ответственности за неуплату налогов и непредставление налоговых деклараций за налоговые периоды до 2006 года.

Опыт реализации вышеуказанной налоговой амнистии был учтен Российским государством при проведении по инициативе Президента РФ В.В. Путина уже так называемой амнистии капиталов, осуществляющейся в период с 01 июля 2015 года в соответствии с Федеральным законом от 08 июня 2015 г. № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 05 апреля 2016 г. № 88-ФЗ)². При этом новая амнистия отличается более широкими целями и порядком ее проведения. В то же время в данном законе не указывается, как представляется, главная цель амнистии капиталов – мобилизация новых источников налоговых доходов для бюджетной системы страны, которые могут быть направлены и на социальные нужды. Законодатель, убеждая физическое лицо подать декларацию о его имуществе, банковских счетах, вкладах, в том числе находящихся за рубежом, гарантирует ему, например, освобождение от налоговой ответственности за некоторые налоговые правонарушения, а также уголовной ответственности за преступления в сфере взимания налогов и таможенных платежей.

¹ СЗ РФ. 2007. № 1, ст. 32.

² СЗ РФ. 2015. № 24, ст. 3367; 2016. № 15, ст. 2050.

Бюджетно-правовое принуждение регламентируется в настоящее время главами 29 и 30 БК РФ, подзаконными нормативными правовыми актами и включает в себя бюджетные меры принуждения за совершение бюджетных нарушений, предусмотренных статьями 306.4 – 306.8 БК РФ. Указанные в п. 2 ст. 306.2 БК РФ бюджетные меры принуждения можно подразделить на две группы по двум основаниям: а) в зависимости от сферы интересов принуждаемых субъектов – на имущественные и организационные меры; б) по целевому назначению – на восстановительные и обеспечительные меры. К восстановительным бюджетным мерам принуждения, которые одновременно носят имущественный характер, следует отнести бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных в рамках бюджетной системы РФ из одного бюджета другому бюджету, суммы платы за пользование вышеуказанными средствами, а также пеней за несвоевременный возврат средств бюджета. К обеспечительным бюджетным мерам принуждения, имеющим организационный характер, можно отнести приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) и передачу уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Анализ вышеуказанных бюджетных мер принуждения свидетельствует о том, что основными субъектами, к которым применяются эти меры, являются финансовые органы публично-правовых образований. Поэтому и правовое убеждение в бюджетной сфере имеет специфический характер: распространяется на должностных лиц финансовых органов, распорядителей и получателей бюджетных средств, главных администраторов доходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджета, которые могут нести одновременно административную и уголовную ответственность за нарушение бюджетного законодательства. При этом в рамках применения бюджетных мер принуждения, в отличие от мер налогово-правового принуждения, бюджетное законодательство практически не предусматривает

правовые средства убеждения, а также не устанавливает мер юридической ответственности. В то же время орган государственного (муниципального) финансового контроля в случае, например, нецелевого использования бюджетных средств дает обязательное для исполнения в установленный срок предписание о возмещении соответствующему публично-правовому образованию причиненного ущерба.

Финансово-правовое принуждение в сфере банковской деятельности регламентируется федеральными законами от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ст. 74), от 02 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (ст. 20), от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (ст. 37), а также нормативными актами Банка России¹. Угроза применения мер финансово-правового принуждения к кредитным организациям является существенным элементом механизма финансово-правового убеждения в сфере банковской деятельности, поскольку характер и последствия применения данных мер может серьезным образом отразиться на имущественном и организационно-правовом положении банков и других кредитных организаций. При этом, чем крупнее банк, тем более весомой становится данная угроза, так как, например, штрафы исчисляются в процентном выражении от минимального размера, а при более серьезных нарушениях – оплаченного размера уставного капитала кредитной организации.

Центральный банк РФ наделяется правом применять разнообразные законодательно установленные принудительные меры за любые нарушения кредитными организациями банковского законодательства и принятых в соответствии с ним его нормативных актов и предписаний, поскольку в законодательстве отсутствуют понятие и четкий перечень правонарушений в

¹ См.: Приказ Банка России от 31 марта 1997 г. № 02-139 «О введении в действие Инструкции «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушение пруденциальных норм деятельности» (с изм. от 26 января 2010 г. № 2388-У) // Вестник Банка России. 2002. № 4; 2010. № 5.

банковской сфере. В то же время законодатель предусматривает более значительные меры принуждения (как по размеру – штрафы, так и своим правовым последствиям – например, запрет на осуществление отдельных банковских операций на более длительный срок) за нарушения, имеющие, как представляется, более значимые социальные и правовые последствия, а также в случае неисполнения предписаний Банка России об устранении выявленных в деятельности кредитной организации нарушений в установленный им срок. К нарушениям, имеющим более значимые социальные и правовые последствия, следует отнести совершаемые кредитной организацией нарушения (банковские операции или сделки), создавшие реальную угрозу интересам ее кредиторов (вкладчиков). При этом неисполнение кредитной организацией вышеуказанных предписаний Банка России можно рассматривать как игнорирование ею проявления убеждающего воздействия в сфере банковской деятельности.

К числу мер финансово-правового принуждения за нарушения в сфере банковской деятельности, помимо упомянутых, можно отнести, например, ограничение права на осуществление отдельных банковских операций, отзыв лицензии на осуществление данных операций, пеню за неполную или несвоевременную уплату банком страховых взносов в Фонд обязательного страхования вкладов и др. В частности, в случае неуплаты банком в полном объеме или в установленный срок страховых взносов в Фонд обязательного страхования вкладов, средства которого направляются, в том числе, на финансирование выплат страхового возмещения по вкладам населения, Агентство по страхованию вкладов, прежде чем обратиться в суд за принудительным взысканием неуплаченных платежей и пеней, имеет законодательно определенное право требовать от банков произвести их перечисление в добровольном порядке. Данное право так же можно считать проявлением метода правового убеждения в рамках реализации финансово-правового принуждения в сфере банковской деятельности.

Финансово-правовое принуждение в сфере обязательного социального страхования регламентируется законодательством в указанной сфере, которое предусматривает взыскание недоимки и пеней по страховым взносам, взимаемым в государственные внебюджетные социальные фонды, штрафов и иных мер штрафного характера, являющихся мерами финансовой ответственности в сфере обязательного социального страхования. Штрафы как основная мера вышеуказанной финансовой ответственности применяется к плательщикам страховых взносов (например, за неуплату или неполную уплату страховых взносов, непредставление своевременно расчетов по данным платежам) и банкам (например, за нарушение сроков исполнения поручения о перечислении страховых взносов и связанных с ними пеней и штрафов)¹.

Учитывая, что по российскому законодательству финансово-правовое принуждение в сфере обязательного социального страхования очень сходно с налогово-правовым принуждением, в том числе по порядку применения их мер, взаимодействие рассматриваемого вида принуждения с убеждением во многом аналогично в процедурном плане изложенному выше сочетанию данных методов в налоговом праве. В частности, это касается информирования органами государственных внебюджетных социальных фондов плательщиков страховых взносов (об их правах и обязанностях, о своих полномочиях, о порядке исчисления и уплаты страховых взносов и т.д.), направления требования об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов².

Таким образом, принцип сочетания принуждения и убеждения в финансовом праве способствует укреплению правопорядка в финансовых правоотношениях, поддержанию социальной стабильности, усилению

¹ См.: ст.ст. 46, 47, 50 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 305-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. № 30, ст. 3738; 2016. № 27, ст. 4238.

² См.: Там же, ст. 22, п. 3 ч. 3 ст. 29, ч. 14 ст. 39.

социальной ответственности и безопасности. Социальная значимость финансово-правового принуждения заключается в защите и охране финансовых интересов государства и общества, поскольку нарушение субъектами финансовых правоотношений своих обязанностей существенным образом сказывается на финансовом обеспечении публично-правовыми образованиями реализации социально-экономических программ и проектов. Комплексный характер категории «финансово-правовое принуждение» предопределил анализ его видов с точки зрения социальной направленности их взаимодействия с финансово-правовым убеждением. Такое взаимодействие осуществляется по двум направлениям. Во-первых, в финансовом законодательстве использование правовых средств убеждения во многих случаях сопровождается указанием на возможность применения мер принуждения. Во-вторых, в ходе реализации большинства видов финансово-правового принуждения предусматриваются элементы финансово-правового убеждения. В то же время в условиях развития России как социального государства представляется необходимым в финансовом праве внедрять новые правовые средства механизма убеждения при одновременном совершенствовании видов и форм финансово-правового принуждения.

Сочетание стимулирования и ограничения в праве как общий организационный принцип права предполагает согласованное, разумное использование юридических средств как побуждающих к социально полезному поведению, так и сдерживающих социально вредное поведение¹. Правовые стимулы (субъективные права, законные интересы, льготы, поощрения) и правовые ограничения (обязанности, запреты, принуждение и т.п.) являются парными, диалектически взаимосвязанными категориями, юридическими средствами, способствующими формированию и действию мотивов поведения, определяемого правовыми нормами.

¹ См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве / под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 1994. С. 6.

Для финансового права в условиях развития России как социального государства принцип сочетания стимулирования и ограничения имеет очень важное значение, поскольку обеспечение государством условий для достойной жизни и свободного развития человека во многом зависит от эффективного и согласованного использования финансово-правовых средств. В этой связи следует согласиться с мнением о том, что «формула взаимодействия правовых способов, регулирующих финансовые отношения, должна отражать принцип гармоничного развития и повышения благосостояния государства и общества, включая всех его индивидов, а также способствовать созданию отлаженного функционирования механизма государственного финансирования»¹.

В настоящее время, учитывая публично-правовую направленность предмета финансового права, в правовом регулировании публичных финансов преобладают средства правового ограничения. Несмотря на доминирование в методе финансового права функционального неравенства участников финансовых правоотношений, данный метод создает условия для реализации прав подвластных субъектов (в основном в форме дозволений, ограниченных правовыми предписаниями), в том числе путем ограничения полномочий властных участников. При этом права и обязанности (полномочия) указанных сторон финансовых правоотношений находятся в прямой зависимости от принципов реализации социальной и финансовой политики государства².

В юридической литературе в качестве отраслевого принципа финансового права иногда выделяется экономическое (материальное) стимулирование³, которое, как представляется, является составной частью

¹ Рукавишникова И.В. Метод финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 16.

² См.: Там же. С. 13, 14.

³ См.: Химичева Н.И. Принцип экономического стимулирования как инструмент современной финансово-правовой политики в России // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: Сборник научных статей по итогам межвузовской научно-практической конференции (Саратов, 18 апреля 2008 г.). Саратов, Издательство Саратовского государственного социально-экономического университета, 2008. С. 130 – 133.

общеправового принципа сочетания стимулирования и ограничения, действующего в финансовом праве. В предлагаемом принципе более широко трактуется смысловое значение понятия стимула: оно рассматривается не только в позитивном (поощрительном), но и негативном аспектах, включая применение нежелательных мер воздействия. При этом экономическое стимулирование в финансовых правоотношениях в позитивном аспекте призвано побуждать всех субъектов финансового права с помощью мер материального поощрения к эффективному и своевременному выполнению своих обязанностей в сфере публичных финансов, экономному и рациональному использованию финансовых ресурсов. В то же обосновывается необходимость учета взаимного влияния экономических мер поощрительного характера и побудительных мер негативного воздействия¹. Учитывая, что поощрение является разновидностью правовых стимулов, а принуждение выступает одним из элементов правового ограничения, в предложенном принципе, по сути, подразумевается в несколько усеченном виде принцип сочетания стимулирования и ограничения в финансовом праве.

В российском законодательстве отсутствует понятие финансово-правовых стимулов. При этом иногда в ненормативных правовых актах Правительства РФ используется понятие финансовых стимулов, к которым данный орган относит налоговые и таможенные льготы, бюджетные субсидии, гранты, государственные гарантии и т.п.². Отдельные виды финансово-правовых стимулов получили нормативное закрепление в НК РФ (например, налоговые льготы, налоговые вычеты), в БК РФ (межбюджетные субсидии, субсидии юридическим лицам, бюджетный кредит), в Таможенном кодексе Таможенного союза (например, таможенные льготы) и других нормативно-правовых актах. Однако правовое регулирование финансово-

¹ См.: Там же. С. 13, 14.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 06 сентября 2010 г. № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года» (с изм. от 28 октября 2014 г. № 1108) // СЗ РФ. № 40. 2010, ст. 5107; 2014. № 44, ст. 6072.

правовых стимулов не отличается последовательностью и четкостью, в том числе с точки зрения юридической техники.

Определенное внимание понятию финансово-правовых стимулов уделяется в немногочисленных научных публикациях. Так, С.В. Мирошник рассматривает финансово-правовые стимулы как особую разновидность финансово-правовых норм, в которых закрепляется публичная возможность субъекта финансового права удовлетворить свои интересы и потребности, выступающая закономерным следствием его правомерного поведения в процессе осуществления государством и муниципальными образованиями финансовой деятельности¹. А.Д. Бубенчиков, формулируя определение финансово-правового стимула применительно к инвестиционной деятельности, так же понимает под ним финансово-правовую норму, которая побуждает субъекта осуществлять вышеуказанную деятельность в законодательных рамках с целью удовлетворения собственного и общественного интереса². Кроме того, исследуемое понятие рассматривается и как преимущество, создающее субъектам финансового права благоприятный режим удовлетворения их собственных интересов в рамках закона³.

Вышеприведенные позиции относительно понятия финансово-правовых стимулов содержат, думается, ряд недостатков. Во-первых, финансово-правовые стимулы, как и все иные разновидности правовых стимулов, являясь правовыми средствами в информационно-психологическом аспекте, представляют собой не сами правовые нормы, а содержащиеся в них меры информационно-психологического воздействия (субъективные права, льготы, поощрения и т.п.)⁴. Во-вторых, в юридической литературе преимущество рассматривается лишь как один из видов

¹ См.: *Мирошник С.В.* Финансово-правовые стимулы и ограничения // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2010. № 3. С. 37.

² См.: *Бубенчиков А.Д.* Финансово-правовые стимулы инвестиционной деятельности // Финансовое право. 2005. № 3. С. 7.

³ См.: *Девярых Н.В.* Финансово-правовой стимул: понятие, виды // Бизнес в законе. 2010. № 1. С. 169.

⁴ См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Указ. соч. С. 526.

финансово-правовых стимулов¹ либо как содержание такого правового стимула как льготы² (такой же подход использован и законодателем в ст. 56 НК РФ при определении понятия льгот по налогам и сборам).

В связи с вышеизложенным представляется целесообразным предложить следующее определение исследуемого понятия. Финансово-правовые стимулы – это законодательно определенные правовые средства, побуждающие субъектов финансового права к правомерному поведению в сфере публичных финансов и создающие благоприятные условия для удовлетворения их законных интересов.

По своему содержанию правовые стимулы, в том числе используемые в финансовом праве, можно подразделить на три вида: льготы, поощрения, иммунитеты. Стимулирование общества к правомерному поведению с помощью норм финансового права, в том числе в аспекте их социальной направленности, может проявляться в различных его подотраслях и институтах и, прежде всего, налоговом и бюджетном праве. В связи с этим финансово-правовые стимулы в зависимости от их подотраслевой или институциональной принадлежности возможно подразделить, например, на налоговые, бюджетные, таможенные, страховые, банковские и др.³.

Как уже отмечалось, парной категорией по отношению к финансово-правовому стимулу выступает финансово-правовое ограничение. В юридической литературе под ним понимается, например, совокупность финансово-правовых норм, посредством которых определяются в качественном и количественном выражении границы правомерного поведения субъектов финансового права в целях обеспечения финансовой стабильности и безопасности⁴. Как представляется, такой подход к определению данной категории содержит ту же погрешность (отождествление ее с видом финансово-правовых норм), что и при

¹ См.: *Мирошник С.В.* Финансово-правовые стимулы и ограничения. С. 37.

² См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. С. 528.

³ Подробнее об этих стимулах см. в последующих главах настоящего исследования.

⁴ См.: *Мирошник С.В.* Финансово-правовые стимулы и ограничения. С. 38.

формулировании финансово-правового стимула. Поэтому в качестве альтернативного определения рассматриваемого понятия можно предложить следующее. Финансово-правовые ограничения – это законодательно установленные правовые средства, определяющие рамки правомерного поведения субъектов финансового права и создающие благоприятные условия для удовлетворения, в том числе охраны и защиты, публичных интересов в процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

К элементам (видам) финансово-правового ограничения, которые закрепляются в соответствующих элементах структуры финансово-правовых норм, можно отнести:

условия использования субъектами финансового права предоставляемых им прав, выраженные, как правило, в предельных количественных характеристиках (сроках, процентах и т.п.) и содержащиеся в гипотезе нормы финансового права;

финансово-правовые обязанности (по уплате налогов, страховых взносов, целевому использованию бюджетных средств и т.д.) и запреты (например, на получение казенными учреждениями кредитов, в том числе бюджетных, займов, бюджетных субсидий)¹, содержащиеся в диспозициях финансово-правовых норм;

меры финансово-правового принуждения, в том числе финансово-правовой ответственности, содержащиеся в санкциях норм финансового права.

Взаимодействие стимулов и ограничений в финансовом праве может осуществляться по нескольким направлениям. Во-первых, при установлении субъективных прав в сфере публичных финансов нередко закрепляются финансово-правовые ограничения. Например, это касается реализации налогоплательщиками права на использование налоговых льгот. Так,

¹ См.: п. 10 ст. 161 БК РФ.

некоторые категории плательщиков налога на имущество физических лиц могут воспользоваться льготой только в отношении одного объекта налогообложения каждого вида (п. 1 ст. 407 НК РФ). При взимании налога на доходы физических лиц налогоплательщики могут воспользоваться правом на использование, например, стандартных, социальных и имущественных налоговых вычетов, размер которых ограничивается НК РФ (ст.ст. 218 – 220).

Во-вторых, добросовестное выполнение своих публичных обязанностей субъектами финансовых правоотношений может способствовать возникновению у них права на финансово-правовые стимулы. Так, в соответствии с п. 1 ст. 93.3 БК РФ бюджетный кредит может быть предоставлен субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу, которые не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образованием), а для юридических лиц – также по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности). Кроме того, большинство видов межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов нижестоящим бюджетам предоставляются только при условии соблюдения соответствующими органами государственной власти или местного самоуправления бюджетного законодательства и законодательства РФ о налогах и сборах (ст.ст.130, 136, 142 БК РФ).

В-третьих, финансово-правовые ограничения могут стимулировать субъектов финансово-правовых отношений к более эффективному выполнению ими финансово-правовых обязанностей. Например, сокращение объема финансирования субъектов бюджетных правоотношений (в том числе государственных и муниципальных учреждений социальной сферы), а также запрет на изъятие дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов (п. 9 ст. 31 БК РФ) может способствовать более рациональному, эффективному и экономному использованию финансовых ресурсов, имеющихся у соответствующих субъектов.

Таким образом, в нормах финансового права закреплены некоторые базовые правовые стимулы, способствующие реализации государством социальной политики, которые, тем не менее, как представляется, нуждаются в дальнейшем совершенствовании¹. Для финансово-правовых стимулов парной, диалектически взаимосвязанной категорией выступают финансово-правовые ограничения, которые превалируют в процессе финансово-правового регулирования. Несмотря на это, данные правовые средства взаимодействуют друг с другом по ряду направлений, выполняя важную роль в обеспечении эффективности всего процесса финансово-правового регулирования, выступают существенными инструментами финансово-правового обеспечения развития социального государства. При этом, думается, необходимо расширять формы финансово-правового стимулирования социально значимой деятельности, в частности осуществляемой коммерческими и некоммерческими организациями, а также направления социально-ориентированного взаимодействия стимулов и ограничений в финансовом праве.

Принцип плановости также можно рассматривать в числе организационных общих принципов права, поскольку он, так или иначе, находит свое закрепление во всех отраслях права², хотя традиционно, как уже отмечалось, многие представители финансово-правовой науки (Н.И. Химичева, К.С. Бельский, Е.Ю. Грачева и др.), относят его к отраслевым принципам финансового права. Плановость (планирование) выступает неотъемлемым элементом социального управления, юридической деятельности (в том числе юридической технологии, представляя собой, в свою очередь, важную составляющую юридической стратегии)³, принципом

¹ Подробнее о проблемах реализации правовых стимулов как инструментов финансово-правового обеспечения развития социальной государственности см. параграфы 5.2 и 6.1 настоящего исследования.

² См. подробнее об этом: *Воронова Л.К.* Общие принципы финансового права и его институтов. С. 49; *Соколова Э.Д.* Система принципов финансового права. С. 8.

³ См.: *Бахвалов С.В.* Законодательная технология (некоторые проблемы теории и методологии): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 2006. С. 7; *Карташов В.Н.* Юридическая техника, тактика, стратегия и технология (к вопросу о соотношении) // Проблемы юридической техники: сб. ст. / под ред. В.М.

государственного, в том числе финансового, контроля¹ и правового, в том числе финансового, мониторинга², принципом бюджетного процесса³.

Для финансового права принцип плановости имеет особое значение, поскольку финансовая деятельность государства и муниципальных образований осуществляется на основе финансовых планов, принятых в соответствии с планами и программами социально-экономического развития страны, ее регионов, органов местного самоуправления, планами государственных и муниципальных организаций. В научной литературе справедливо подчеркивается необходимость использования данного принципа при реализации целевых программ, в том числе социально значимых проектов, обеспечении социальной стабильности общества⁴.

Во многих странах правовые основы финансового планирования находят свое закрепление не только в финансовом законодательстве, но и в основных законах. Например, в Конституции Франции (п. 4 ст. 34), предусматривается, что долгосрочные прогнозы государственных финансов устанавливаются законом, а в Конституции Литвы (ст. 129) обозначены сроки финансового года⁵. Конституция РФ, устанавливая разграничение компетенции между РФ, ее субъектами и муниципальными образованиями, вопросы, связанные с формированием и реализацией их основных финансовых планов – федерального бюджета, государственных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов (ст.ст. 71 – 73, 104, 106, 114, 132),

Баранова. Н.Новгород, 2000. С. 22; *Максуров А.А.* Координационная юридическая стратегия: проблемы определения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 2. С. 24.

¹ См.: *Горбунова О.Н.* Указ. соч. С. 107; *Финансовое право* / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др. С. 38 – 39.

² См.: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 567 «О мониторинге правоприменения»// СЗ РФ. 2011. № 21, ст. 2930; Закон Московской области от 04 мая 2012 г. № 46/2012-ОЗ «О правовом мониторинге в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье». 2012. 16 мая. № 81; Закон Республики Татарстан от 03 июля 2010 г. № 49-ЗРТ «О мониторинге законов Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 2010. 9 июля. № 138; Закон Республики Башкортостан от 29 мая 2012 г. № 533-з «О мониторинге законов республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2012. 22 июня. N 18(384), ст. 835; *Горбунова О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. С. 107.

³ См.: *Болтинова О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 14, 28.

⁴ См.: Там же. С. 31.

⁵ См. *Чигрин В.В.* Принципы планирования бюджета Литовской Республики // Вопросы современной юриспруденции. 2014. № 38 // <http://cyberleninka.ru/article/n/printsiipy-planirovaniya-byudzheta-litovskoy-respubliki> (дата обращения: 25.08.2015).

относит к самостоятельному предмету ведения соответствующего публично-правового образования.

В последние годы во многих странах, прежде всего Европы, а также в России происходит переход на законодательном уровне от краткосрочного (на один финансовый год) к среднесрочному (на два или три календарных года) или долгосрочному бюджетному планированию (более чем на три года). Так, планирование государственного бюджета, например, в Чехии осуществляется на 2 года, во Франции, Литве – на 3 года. Такой переход в указанных государствах обусловлен внутренней финансовой политикой Европейского союза, которая направлена на реализацию многолетних финансовых программ с целью его планомерного развития и ужесточение финансовой дисциплины по отношению к его странам-участникам. Так, государства – члены еврозоны обязаны составлять трехлетние программы стабильности, а остальные страны – члены Европейского союза – программы конвергенции, которые должны включать бюджетную стратегию на несколько лет и учитывать последствия старения общества для бюджетов данных стран¹.

Бюджетный кодекс РФ с 2007 года закрепляет осуществление в России среднесрочного финансового планирования (ст.ст. 169, 174), а с конца 2014 – начала 2015 годов – и долгосрочного финансового планирования (ст. 170.1)². Переход к среднесрочному бюджетному планированию (на один финансовый год и двухлетний плановый период) был вызван изменением государственной бюджетной политики, получившей ориентацию на конечный результат плановых бюджетных показателей³. Продолжением

¹ См.: Там же.

² Исключение составил 2016 год, когда в связи с последним экономическим кризисом федеральный закон о федеральном бюджете был принят только на один финансовый год, а не плановый период. См.: Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

³ См.: Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2006 году» // Парламентская газета. 2005. 26 мая. № 93, Распоряжение Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р «О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006 – 2008 годах» // СЗ РФ. 2006. № 15, ст. 1640.

такой политики в указанном направлении стал новый этап бюджетной реформы, заключающийся в переходе от функциональной структуры расходов бюджетов к программно-целевому методу бюджетирования и, соответственно, к утверждению «программного» бюджета¹. Основу данного метода составляет формирование бюджетных расходов в рамках государственных (муниципальных) программ, включающих целевые программы и ведомственные целевые программы, за реализацию которых (за исключением межведомственных программ) отвечают конкретные министерства, ведомства.

В условиях формирования социально-ориентированной экономики в России прогнозирование социально-экономических процессов должно учитывать как позитивные, так и негативные проявления рыночных механизмов и способствовать адекватному финансовому планированию в различных сферах общественной жизни и государственного управления. Если же социальные и экономические программы и планы не будут соответствовать планам финансовым и находиться с ними в корреляции, важные государственные решения, обязательства, в том числе социальные, без обеспечения необходимыми финансовыми ресурсами останутся не реализованными, что может в конечном итоге привести к дисбалансу экономики². Кстати, на недостаточную согласованность стратегического планирования с бюджетным планированием в России обращало внимание и Правительство РФ, считая одной из задач повышения эффективности бюджетных расходов в рамках внедрения программно-целевого метода обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р (с изм. от 07 декабря 2011 г. № 1013) «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» // СЗ РФ. 2010. № 28, ст. 3720; 2011. № 51, ст. 7526; Постановление Правительства РФ от 02 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (с изм. от 5 апреля 2016 г. № 271) // СЗ РФ. 2010. № 32, ст. 4329; 2016. № 15, ст. 2101.

² См.: Горбунова О.Н. Указ. соч. С. 105 – 106.

достижения заявленных целей¹. При этом на проблемы совершенствования программно-целевого метода, в том числе при реализации приоритетных национальных проектов, имеющих ярко выраженный социально значимый характер, еще ранее неоднократно указывалось в научной литературе².

В настоящее время Правительством РФ утверждено более 40 государственных программ РФ по 5 направлениям («Новое качество жизни», «Инновационное развитие и модернизация экономики», «Сбалансированное региональное развитие», «Обеспечение национальной безопасности», «Эффективное государство»)³, на основе которых осуществляется краткосрочное, среднесрочное и долгосрочное финансовое планирование на федеральном уровне. Из вышеуказанных направлений в условиях формирования и развития социального государства наибольший интерес представляют первые три.

В частности, по направлению «Новое качество жизни» предусмотрены такие государственные программы РФ, как «Развитие здравоохранения»⁴, «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы⁵, «Социальная поддержка граждан»⁶, «Доступная среда» на 2011 – 2020 годы⁷, «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»⁸, «Содействие занятости населения»¹, «Развитие

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р (с изм. от 07 декабря 2011 г. № 1013) «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» (утратило силу).

² См.: *Болтинова О.В.* Указ. соч. С. 32.

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» (с изм. от 25 мая 2016 г. № 457) // СЗ РФ. 2010. № 32, ст. 4329; 2016. № 22, ст. 3231.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» // СЗ РФ. 2014. № 17, ст. 2057.

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы» (с изм. от 27 апреля 2016 г. № 361) // СЗ РФ. 2014. № 17, ст. 2058; 2016. № 19, ст. 2685.

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» // СЗ РФ. 2014. № 17, ст. 2059.

⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 01 декабря 2015 г. № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 - 2020 годы» (с изм. от 19 апреля 2016 г. № 328) // СЗ РФ. 2015. № 49, ст. 6987; www.pravo.gov.ru. 2016. 25 апреля.

⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 323 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 18, ст. 2169.

культуры и туризма» на 2013 – 2020 годы², «Развитие физической культуры и спорта»³ др.

Заявленные в вышеуказанных программы цели (например, обеспечение доступности медицинской помощи, высокого качества отечественного образования, создание условий для роста благосостояния нуждающихся в социальной поддержке граждан, повышение доступности социального обслуживания и качества жилищного обеспечения населения, реализация стратегической роли культуры как духовно-нравственного основания развития личности и государства) вполне соответствуют принципам и идеалам социального государства. При этом успешная реализация данных программ зависит от ряда факторов, как объективных, так и субъективного характера. К объективным факторам можно отнести, например, политическую и экономическую ситуацию в мире, стране, отдельных регионах. Среди субъективных факторов особо следует выделить обоснованность включения в программу тех или иных качественных и количественных показателей, рациональность и эффективность осуществления государственных и муниципальных расходов, финансового мониторинга и контроля. Анализ эффективности финансового планирования, основанного на программно-целевом методе, его значении в условиях реализации задач социального государства требует пристального внимания и научного осмысления не только на конечных, но и промежуточных этапах реализации государственных программ, в том числе социальной направленности, что и будет предпринято в последующих главах настоящего исследования.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 298 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» // СЗ РФ. 2014. № 18, ст. 2147.

² См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2014. № 18, ст. 2163.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 302 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» (с изм. от 1 июля 2016 г. № 619) // СЗ РФ. 2014. № 18, ст. 2151; www.pravo.gov.ru. 2016. 5 июля.

Принцип гласности рассматривается в юридической литературе, как правило, как межотраслевой принцип¹, характерный преимущественно для процессуальных отраслей права². Однако суть данного принципа, которая выражается в праве на получение информации³, а исходя из ст. 15 Конституции РФ – в необходимости официального опубликования федеральных законов, а также иных актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, для всеобщего ознакомления, позволяет отнести его к общим принципам права⁴.

Для финансового права данный принцип также имеет важное значение, поскольку, например, государственные и местные бюджеты, бюджеты государственных внебюджетных социальных фондов формируются в основном за счет обязательных платежей физических лиц и организаций, которым, в свою очередь, небезразлично, как проходит обсуждение важнейших финансово-плановых актов, куда и в каком объеме направляются бюджетные средства. О значимости принципа гласности для бюджетных отношений писали еще дореволюционные исследователи государственных финансов (Ф.С. Нитти, С.Ю. Витте и др.), именуя его принципом публичности⁵.

Принцип гласности находит широкое нормативное закрепление в финансовом законодательстве. Так, Налоговый кодекс РФ (ст. 5) четко связывает вступление в силу актов законодательства о налогах и сборах со сроками их официального опубликования, а Бюджетный кодекс РФ (ст. 5) устанавливает специальные сроки официального опубликования закона и

¹ См.: *Байтин М.И.* Указ соч. С. 163; *Малько А.В., Струсь К.А.* Указ. соч. С. 48; *Сенякин И.Н.* Указ соч. С. 135.

² См., например: *Нечаева Л.А.* Эволюция принципа гласности судопроизводства в России и зарубежных государствах // *Вестник Международного института экономики и права.* 2014. № 3. С. 27 – 34; *Эфендиева К.К.* Конституционный принцип открытости, гласности и транспарентности судебной власти // *Проблемы в российском законодательстве.* Юридический журнал. 2009. № 3. С. 191 – 193.

³ См.: *Довнар Н.Н.* Роль СМИ в совершенствовании государственного контроля и надзора за бизнесом // *Вестник Удмуртского университета.* 2015. № 2-1. С. 141.

⁴ См. также: *Воронова Л.К.* Общие принципы финансового права и его институтов. С. 49; *Тедеев А.А., Парыгина В.А.* К вопросу о некоторых принципах финансового права: принцип прозрачности (открытости) бюджетной деятельности // *Налоги.* 2010. № 1. С. 12.

⁵ См.: *Тедеев А.А., Парыгина В.А.* Указ. соч. С. 13.

решения о бюджете – не позднее 5 и 10 дней соответственно со дня их подписания. До 2008 года Бюджетный кодекс РФ (ст.ст. 28, 36) предусматривал гласность в качестве самостоятельного принципа бюджетной системы РФ. С вышеуказанного периода данный принцип получил новое название – открытости (прозрачности)¹, сохранив в целом свое содержание. В частности, он, помимо требования обязательного опубликования утвержденных бюджетов в средствах массовой информации, предусматривает и обязательную открытость для них и всего общества в целом проектов законов (решений) о бюджете, процедур их рассмотрения и утверждения, а также обеспечение доступа в сети «Интернет» к единому portalу бюджетной системы РФ. Анализ реализации данного принципа в бюджетном законодательстве и практике бюджетного процесса, проведенный А.А. Тедеевым и В.А. Парыгиной в 2010 году, свидетельствовал о соблюдении его в полном объеме только на федеральном уровне. На региональном и в особенности местном уровнях осуществление данного принципа сопровождалось значительными трудностями². В настоящее время, в том числе благодаря внесенным изменениям в нормативное содержание принципа открытости (прозрачности) в части обеспечения доступа в сети «Интернет» к единому portalу бюджетной системы РФ³, реализация данного принципа на региональном и местном уровнях качественно улучшилась.

Принцип гласности в финансовом праве выражается не только в обеспечении стабильной возможности ознакомления населения с финансово-правовыми актами, но и в доступности их содержания в плане мыслительного восприятия⁴. Финансово-правовые нормы, к сожалению,

¹ См.: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «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» // СЗ РФ. 2007. № 18, ст. 2117.

² См.: Тедеев А.А., Парыгина В.А. Указ. соч. С. 13 – 14.

³ См.: абз. 4 ст. 36 БК РФ в ред. Федерального закона от 07 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» (с изм. от 31 декабря 2014 г. №523-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 19, ст. 2331; 2015. № 1, ст. 76.

⁴ См.: Бельский К.С. Принципы финансового права. С. 51 – 52.

очень часто вызывают трудность в их понимании у граждан, например, налогоплательщиков, в силу своей громоздкости, нечеткости, избытка экономической терминологией, вследствие чего могут способствовать нигилистическому и даже противоправному поведению участников финансовых правоотношений. Поэтому следует согласиться с мнением о том, что «научное изложение норм финансового права должно сочетаться с простотой и краткостью их изложения в нормативном акте»¹. Применительно к закону о бюджете на это обращали внимание и ранее упоминавшиеся дореволюционные исследователи Ф.С. Нитти и С.Ю. Витте, считавшие, что он должен быть публичным, т.е. составлен таким образом, чтобы его язык и цифры мог понимать каждый член общества².

Таким образом, дальнейшей реализации принципа гласности в финансовом праве в условиях развития социального государства могут способствовать не только совершенствование форм и средств доведения до сведения всего населения финансово-правовых актов, но и содержащихся в них норм с точки зрения их юридической техники (в частности, краткости и простоты их изложения), социальной направленности. В свою очередь повышение качества содержания финансово-правовых актов в вышеуказанных аспектах может положительным образом отразиться на росте позитивной активности субъектов финансовых правоотношений, осознании ими своей социальной ответственности.

Таким образом, для финансово-правового обеспечения развития социального государства помимо общих принципов, имеющих нравственную основу, не менее значима роль общих организационных принципов права. В частности, существенная роль в совершенствовании и реформировании финансового законодательства в русле его социальной ориентированности отводится принципу сочетания стимулирования и ограничения в праве, в ходе рассмотрения которого выявлены направления социально-

¹ Там же. С. 51.

² См.: *Тедеев А.А., Парыгина В.А.* Указ. соч. С. 13.

ориентированного взаимодействия стимулов и ограничений в финансовом праве.

Для правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере публичных финансов в условиях развития социальной государственности немаловажное значение имеют принципы демократизма, сочетания убеждения и принуждения. В частности, наличие у граждан реальных рычагов влияния на органы власти в сфере публичных финансов способствует социальной стабильности в обществе, в значительной мере препятствует использованию деструктивных методов воздействия на положение дел в стране. Принцип сочетания принуждения и убеждения в финансовом праве также способствует укреплению правопорядка в финансовых правоотношениях, поддержанию социальной стабильности, усилению социальной ответственности и безопасности. Выделены направления взаимодействия финансово-правового принуждения и финансово-правового убеждения с точки зрения их социальной ориентированности. В то же время в условиях развития России как социального государства представляется необходимым в финансовом праве внедрять новые правовые средства механизма убеждения при одновременном совершенствовании видов и форм финансово-правового принуждения.

Особую значимость для финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального федеративного государства имеет общеправовой принцип федерализма, ориентированный на сочетание интересов Федерации и ее субъектов в ходе перераспределения финансовых ресурсов для реализации социальных обязательств публично-правовых образований.

4.3. Межотраслевые и отраслевые принципы, действующие в финансовом праве

4.3.1. Межотраслевые принципы, действующие в финансовом праве

Равноправие субъектов Российской Федерации. Для развития федерализма в России существенное значение имеет паритетный характер взаимоотношений между субъектами РФ, которые признаются Конституцией РФ равноправными между собой в целом (ч. 1 ст. 5) и в отношениях с федеральными органами власти в частности (ч. 4 ст. 5). При этом на определенную несогласованность и даже противоречивость вышеуказанных норм Основного закона России обращают внимание представители конституционно-правовой науки, высказывая различные точки зрения¹.

Не имеет однозначной онтологической трактовки и сам конституционный принцип равноправия субъектов РФ. По мнению некоторых авторов², он является частным проявлением принципа юридического равенства сторон применительно к такому виду публично-правовых образований как субъекты РФ. Основываясь на ч. 4 ст. 5 Конституции РФ, отдельные авторы рассматривают конституционный принцип равноправия субъектов РФ в основном применительно к взаимоотношениям с федеральным центром, как проявление общеправового принципа федерализма. В то же время в финансово-правовой литературе, как уже ранее указывалось, принципы федерализма и равноправия субъектов РФ в области финансовой деятельности выделяются некоторыми учеными в качестве самостоятельных отраслевых принципов финансового права, находящихся, в то же время, в одном ряду. С учетом того, что к предметам ведения субъектов РФ относятся не все сферы правового регулирования,

¹ См., например: *Анненкова В.Г., Заметина Т.В., Кулушева М.А.* Указ. соч.

² См.: *Теория государства и права: учебник / под ред. В.К. Бабаева.* С. 232.

принцип равноправия субъектов РФ представляется логичным рассматривать как межотраслевой принцип права.

Применительно к финансовому праву вышеуказанный принцип означает, что все субъекты РФ во взаимоотношениях с Федерацией обладают равными правами, в том числе на собственное финансово-правовое регулирование вне пределов исключительного ведения РФ и совместного ведения и самостоятельную финансовую деятельность. Кроме того, на каждый субъект РФ в равной мере распространяется единое федеральное финансовое законодательство, способствующее унификации отношений с федеральным центром. В то же время реализация принципа равноправия субъектов РФ, например, в области предоставления межбюджетных трансфертов, разграничения полномочий в финансовой сфере, вызывает определенные сложности на практике. Тем не менее, без преодоления последних невозможно обеспечить социальную и политическую стабильность в обществе, территориальную целостность Российского государства.

Самостоятельность органов местного самоуправления как конституционный принцип закреплена в статьях 12, 130 – 133 Конституции РФ. В них гарантируются местное самоуправление в РФ, самостоятельность его органов при решении вопросов местного значения, в том числе в сфере финансов (например, при формировании и исполнении местного бюджета, установлении местных налогов), но в соответствии с федеральным и региональным законодательством. В связи с этим применительно к финансовому праву данный принцип часто рассматривается как отраслевой и именуется как принцип самостоятельности финансовой деятельности органов местного самоуправления¹. И.В. Петрова применительно к правовому регулированию бюджетных отношений муниципальных образований обосновывает содержание принципа самостоятельности органов

¹ См.: *Бельский К.С.* Принципы финансового права. С. 52 – 53.

местного самоуправления в распределении, использовании и правовом регулировании источников доходов, поступающих в местные бюджеты¹. Последний, как представляется, выступает составной частью межотраслевого принципа самостоятельности органов местного самоуправления, поскольку вопросы финансовой деятельности муниципальных образований – это лишь часть вопросов местного значения, которые регламентируются не только финансовым, но и муниципальным правом, а также конституционным и другими отраслями права.

В литературе рассматриваемый принцип нередко относят к числу декларативных, поскольку муниципальные образования фактически и в финансовом плане зависят от вышестоящих публично-правовых образований, не имеют четких нормативно закрепленных целей и принципов деятельности². В частности, на негативную роль сокращения источников налоговых доходов муниципальных образований, увеличения доли межбюджетных трансфертов, прежде всего субсидий, в составе доходов местных бюджетов, чрезмерного государственного регулирования доходов местных бюджетов уже давно обращается внимание ученых³.

Некоторые авторы (В.С. Вильямский, А.А. Алексеенков), ссылаясь на опыт многих развитых стран, в которых вместо термина местное самоуправление используется местное управление, а муниципалитеты получают значительную финансовую поддержку из государственных бюджетов, отрицают существование полной самостоятельности, независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти. При этом они отмечают, что тесное взаимодействие

¹ См.: *Петрова И.В.* Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 16 – 17.

² См., например: *Вильямский В.С., Алексеенков А.А.* Реформа местного самоуправления: результаты, предложения // *Экономический вестник Ростовского государственного управления.* 2009. № 4 (часть 3). Т. 7. С. 19.

³ См.: *Вильямский В.С., Алексеенков А.А.* Указ. соч. С. 20; *Петрова И.В.* Бюджетные правоотношения муниципальных образований ... С. 3 – 4, 8; *Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг.* Аналитический доклад Института современного развития // www.giocenter.ru; *Шмакова С.А.* Указ. соч. С. 3 – 4, 11.

органов центральной и местной власти, контроль государства за деятельностью органов местного управления позволяют широко использовать государственные ресурсы для решения задач местного значения. В связи с этим они предлагают ввести государственное начало в деятельность российских местных органов власти, реанимировав идею функционирования советов народных депутатов как представителей органов государственной власти на местном уровне¹. Кроме того, небезынтересной, представляется точка зрения о распространении на муниципальные образования целей социального государства, установленных ст. 7 Конституции РФ, поскольку действующим законодательством не определены цели деятельности органов местного самоуправления².

Существуют и менее радикальные точки зрения относительно развития местного самоуправления в России и обеспечения его самостоятельности в рамках действующих конституционных основ. В частности, для организационного и юридического обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления предлагаются реформирование бюджетного законодательства в части правового регулирования системы межбюджетных отношений с учетом положений теории финансового права о собственных доходах бюджетов, положительного опыта перераспределения межбюджетных трансфертов в переходный период (2006 – 2008 гг.); направления осуществления бюджетной деятельности на местном уровне в целях формирования доходной части местных бюджетов и увеличения поступлений от налоговых и неналоговых источников³.

Таким образом, несмотря на неоднозначное отношение в юридической литературе к принципу самостоятельности органов местного самоуправления, его практическая реализация как межотраслевого принципа права, требующая обеспечения посредством реальных юридических гарантий

¹ Вильямский В.С., Алексеенков А.А. Указ. соч. С. 21 – 23.

² См.: Там же. С. 24.

³ См.: Петрова И.В. Бюджетные правоотношения муниципальных образований ... С. 10; Шмакова С.А. Указ. соч. С. 11 – 12.

и средств, продолжает оставаться актуальной в условиях развития России как социального государства, в особенности в финансовом праве. В частности, закрепление за муниципальными образованиями большого количества расходных обязательств в социальной сфере без надления достаточными для их реализации собственными налоговыми доходами, не требующими сложного администрирования, обуславливает зависимость органов местного самоуправления от вышестоящих публично-правовых образований при получении межбюджетных трансфертов и, в конечном итоге, препятствует развитию социальной государственности. Поэтому финансово-правовое обеспечение самостоятельности органов местного самоуправления в области муниципальных финансов требует дальнейшей теоретической разработки и последовательного воплощения в финансовом законодательстве и правоприменительной деятельности.

Подводя краткий итог изложенному в данном подпараграфе, следует отметить особую значимость межотраслевых принципов самостоятельности местного самоуправления и равноправия субъектов РФ для финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального федеративного государства. Реализация данных принципов, например, в области предоставления межбюджетных трансфертов, иного финансово-правового стимулирования, при осуществлении большого количества расходных обязательств в социальной сфере при отсутствии необходимых собственных, а не регулируемых доходов бюджетов, вызывает определенные сложности на практике. В частности, это обуславливает зависимость субъектов РФ и органов местного самоуправления от вышестоящих публично-правовых образований при получении межбюджетных трансфертов и, в конечном итоге, препятствует развитию социальной государственности. Тем не менее, без преодоления последних невозможно обеспечить социальную и политическую стабильность в обществе, территориальную целостность Российского государства.

4.3.2. Отраслевые принципы финансового права

*Социальная направленность финансово-правового регулирования*¹. Конституционный принцип социального государства, закрепленный в статье 7 Основного закона России, как уже отмечалось, находит свое развитие и в действующем финансовом законодательстве РФ, и как следствие, отражение при осуществлении публично-правовыми образованиями финансовой деятельности.

В финансово-правовой литературе принцип социального государства первоначально нашел свое воплощение в принципе социальной направленности финансовой деятельности в РФ, впервые сформулированном Н.И. Химичевой в качестве одного из основных принципов данной деятельности². В дальнейшем вышеназванный автор справедливо стал трактовать этот принцип уже как принцип финансового права, дав ему новое наименование – социальная направленность финансово-правового регулирования³. При этом глубинная суть рассматриваемого понятия осталась неизменной. Для того чтобы действительно создать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека, особенно важно учитывать общественно значимые ценности (здоровье людей, институт семьи и т.д.) при разработке и реализации именно финансовой политики, осуществлении именно финансовой деятельности (например, при формировании и исполнении бюджетов, внебюджетных фондов, налогообложении). Финансово-правовая политика должна носить четко выраженную социальную или, точнее, общественную направленность, реализовываться не в интересах отдельных социальных групп, а всего общества или, по крайней мере, его большинства.

¹ Осмыслению данного принципа посвящена отдельная работа автора настоящего исследования. См.: *Беликов Е.Г.* Принцип социальной направленности финансового правового регулирования // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 29 – 33.

² См.: *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева.* 2-е изд. М.: Юрист, 1999. С. 79.

³ См.: *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева.* 3-е изд. М.: Юрист, 2003. С. 39-40; *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева.* 5-е изд., перераб. и доп. С. 45 – 46.

В принципе социальной направленности финансово-правового регулирования, являющегося воплощением конституционного принципа социального государства, находят свое отражение характеристики и постулаты самого социального государства. К наиболее значимым из них, как уже ранее отмечалось, относятся: социальная справедливость; социально ориентированная экономика; социально-экономическое равноправие индивидов и социальных, национальных и иных общностей; социальная ответственность; социальная безопасность. Некоторые из перечисленных принципов имеют определенный опыт реализации в области финансовой деятельности Российского государства, отдельные их положения закреплены в нормах финансового права.

Принцип социальной направленности финансово-правового регулирования означает необходимость учета при осуществлении правотворческой и правоприменительной деятельности в области публичных финансов социально значимых факторов (принципов права и социального государства, правовой политики, социально ориентированных правовых институтов и т.п.). Данный принцип, как представляется, выступает системообразующим для финансового права социального государства, соблюдение которого зависит, в свою очередь, от реализации других принципов и явлений, действующих в финансовом праве. В частности, такое значение рассматриваемого принципа может быть сравнимо с ролью принципа законности при формировании и развитии правового государства. При этом, если законность рассматривается не только как принцип, но и как правовое явление, то и социальная направленность финансово-правового регулирования может достигаться и проявляться с помощью различных юридических средств, вышеуказанных социально значимых факторов.

Эффективное выполнение публично-правовыми образованиями своих задач и функций в целях социально-экономического развития страны, повышения уровня жизни граждан невозможно без взвешенной, последовательной экономической и правовой политики государства. В связи

с этим важнейшими составляющими последней выступают соответственно финансовая политика и финансово-правовая политика.

Принципиальное различие между данными категориями, вызывающими пристальный интерес в современной экономической и юридической литературе, как представляется, состоит в научной (отраслевой) парадигме их исследователей. При этом подавляющее большинство ученых-экономистов, использующих разные подходы к определению финансовой политики, сходятся в том, что «непременным условием ее осуществления является нормативно-правовое закрепление основных параметров»¹.

Ключевая же роль в процессе легитимации и осуществлении политического курса страны, воли ее официальных лидеров и властных структур в сфере публичных финансов вполне очевидно принадлежит нормам финансового права. Поэтому финансово-правовая политика государства является важнейшим самостоятельным направлением его правовой политики: ни одно решение, затрагивающее существенные вопросы жизни страны, не остается реализованным без соответствующей финансовой поддержки со стороны публично-правовых образований. Анализ юридической литературы, позволяет предложить следующее определение финансово-правовой политики.

Финансово-правовая политика – это деятельность государства, осуществляемая во взаимодействии с институтами гражданского общества, по формированию и реализации с помощью юридических средств концептуальных идей, программ, направленных на обеспечение эффективного правового регулирования в области публичных финансов.

Следует согласиться с мнением о том, что при разработке концепций политики представителями экономической и финансово-правовой наук одной

¹ Рукавишникова И.В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Правовая политика Российской Федерации в условиях современного социально-экономического развития: Материалы II Международной научно-практической конференции / Рост. гос. экон. универ. Ростов н/Д., 2007. С. 127.

из основных задач должно являться правильное и четкое определение ее приоритетных целей на основе, прежде всего, конституционного принципа социального государства¹. В связи с этим в качестве целей социально ориентированной финансово-правовой политики можно выделить создание целостной и эффективной системы финансово-правового регулирования и обеспечение реализации и защиты с помощью юридических средств прав и законных интересов субъектов финансовых правоотношений с учетом принципов социального государства.

Необходимость проведения в Российской Федерации социально ориентированной государственной политики, в том числе финансово-правовой, остро назрела в начале XXI века в связи с наличием в стране системного экономического кризиса, социального упадка, которые явились результатом неудачных, непродуманных государственных преобразований в соответствующих сферах. Элементы указанной политики первоначально появились, а затем стали последовательно выражаться в программных документах (например, в ежегодных, в том числе бюджетных посланиях Президента России Федеральному Собранию в 2002–2014 гг.²), указах и выступлениях Президента РФ В.В. Путина, и в дальнейшем – федеральных законах и других нормативно-правовых актах.

Наиболее яркими примерами воплощения финансово-правовой политики, затрагивающей вопросы социальной сферы, выступают федеральные законы о федеральном бюджете на очередной финансовый год, принимаемые с 2003 г., и нормативно-правовые акты, направленные на реализацию приоритетных национальных проектов, носящих ярко

¹ См.: Покачалова Е.В. Социальная составляющая долговой правовой политики России как основа ее эффективности в условиях бюджетного реформирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 4. С. 24.

² С конца 2014 года ст. 170 БК РФ, предусматривавшая обязанность Президента РФ направлять бюджетные послания Федеральному Собранию РФ, отменена. С этого же времени в соответствии с п. 2 ст. 172 БК РФ требования к бюджетной политике Президент РФ определяет в ежегодных посланиях Федеральному Собранию РФ. См.: Федеральный закон от 04 октября 2014 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (с изм. от 24 ноября 2014 г. № 375-ФЗ) // СЗ РФ. 2015. № 40, ст. 5314; № 48, ст. 6656.

выраженный социально ориентированный характер. К таким актам можно отнести, например, федеральные законы от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (с изм. от 12 февраля 2015 г. № 11-ФЗ)¹.

Финансово-правовая политика реализуется по различным направлениям, которые наиболее часто подразделяют в соответствии со структурой финансовой системы либо исходя из структуры системы финансового права. В частности, выделяют бюджетно-правовую, налогово-правовую, правовую политику в банковских и валютных отношениях, в сфере страхования и др.². Учитывая такое многообразие видов финансово-правовой политики, затрагивающих целый комплекс социально-экономических вопросов развития общества, исследование ее социальной направленности целесообразно проводить по всем основным направлениям данной политики, что будет предпринято в последующих главах настоящего исследования.

При построении социального государства в условиях рыночной экономики необходимо учитывать и влияние происходящих в ней циклических кризисных явлений³ на проведение финансово-правовой

¹ СЗ РФ. 2007. № 1. № 27; 2015. № 7, ст. 1017.

² См., например: *Смирникова Ю.Л.* Финансовое право и политика: соотношение и взаимодействие: монография / Ю.Л. Смирникова; под ред. Е.Ю. Грачевой; РПА Минюста России. М.: РПА Минюста России, 2011. С. 35.

³ Слово кризис происходит от греческих слов *krisis* (решение, поворотный пункт, исход) и *krino* (разделяю, сужу, рассуждаю). См.: Русско-русский современный толковый словарь. М.: Большая Советская Энциклопедия, 1998; Известный богослов и философ 20 века святитель Николай Сербский (Велимирович) на вопрос о причинах Мирового экономического кризиса 1929 – 1933 гг. переводил греческое слово *krisis* как суд и объяснял современное ему финансово-экономическое неблагополучие как суд Божий. Использование слова «кризис», по его мнению, увеличивает неблагоприятные события непониманием. «Когда говорилось разумное слово суд, известна была и причина, по которой пришла беда. Известен был и Судья, допустивший беду; наконец, известна была и цель допущения беды. Как только стало употребляться слово кризис – никто не может объяснить, ни почему, ни от кого, ни для чего... Ты спрашиваешь меня о причине настоящего кризиса или теперешнего суда Божия? Причина всегда одна и та же – богоотступничество людей. Грех богоотступничества породил этот кризис, и Бог допустил его, чтобы люди опомнились, стали духовнее и вернулись к Нему ... Современным грехам – современный и кризис. И действительно, Бог использовал современное средство, ударив по современным людям: ударил по банкам, по биржам, по финансам, по валюте ... чтобы только гордые головы европейских и американских мудрецов пробудились, опомнились. Лишенные материальной обеспеченности больше думали бы о своих душах, признали свои беззакония и поклонились бы Богу Всевышнему, Богу Живому». См.: *Сербский Н.* Мир тебе

политики. В связи с этим определенный интерес представляет опыт осуществления российской финансово-правовой политики с точки зрения ее социальной направленности в условиях экономических кризисов 2008 – 2009 гг. и 2014 – 2015 гг.

Следует отметить, что в период мирового экономического кризиса 2008 – 2009 гг. Российское государство не отказалось от стратегических целей своего развития, внося определенные коррективы в проводимую финансово-правовую политику. В условиях преодоления последствий данного кризиса особую актуальность приобрели вопросы укрепления глобальной финансовой системы, а также внутреннего строения финансов национальных государств. Решение данной задачи в разных странах имело различные результаты. В России стабилизация финансовой системы произошла благодаря достаточно слаженным мерам, предпринятым органами законодательной и исполнительной власти и нашедшим выражение в целом комплексе правовых актов, прежде всего в бюджетной и банковской сферах.

В частности, к числу важнейших правовых актов 2008 – 2009 годов, в которых были уточнены векторы финансово-правовой политики в кризисный период, следует отнести Бюджетное послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах»¹; Программу антикризисных мер Правительства РФ на 2009 год (утв. Правительством РФ)²; федеральные законы, вносящие изменения в бюджетное законодательство,³ банковское

и утешение от Господа. Письма к духовным чадам. Клин: Христианская жизнь, 2004. С. 24 – 25. Таким образом, для преодоления последствий экономических, в том числе финансовых, кризисов, следует учитывать и духовно-нравственные причины их возникновения, лежащие в эгоистическом использовании бизнесом, финансовыми организациями финансовых ресурсов (прибыль ради прибыли) – для достижения сугубо частных интересов, не учитывая интересы общественные и достижение социально полезного эффекта. Следовательно, социально ориентированное осуществление финансовой деятельности и политики может в определенной мере препятствовать возникновению подобных кризисов либо смягчать их последствия.

¹ Парламентская газета. 2009. 29 мая. № 28.

² Российская газета. 2009. 20 марта. № 48.

³ См.: Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» // СЗ РФ. 2008. № 48, ст. 5499; № 48 (прил. ч. 1-3); 2009. № 1, ст. 32; № 18 (ч. 1, 2). № Ст. 3156; Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном

законодательство¹; постановления Правительства РФ; нормативные акты Банка России². При этом главные ориентиры политики государства в социально-экономической сфере, намеченные в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г.³ и Бюджетной стратегии на период до 2023 г.⁴, остались неизменными. В частности, несмотря на возникший дефицит федерального бюджета, замедление роста валового внутреннего продукта, нестабильность в банковской системе и т.д., Российским правительством был сохранен курс на модернизацию и технологическое обновление российской экономики, выполнение ранее принятых социальных обязательств в полном объеме и повышение уровня жизни населения.

Нестабильность внешнеполитической обстановки для России в 2014 году, обусловленная трагическими событиями на Украине, вхождением в состав РФ Республики Крым и г. Севастополя, экономическими санкциями, введенными США, странами ЕС против нашего государства, не могла не повлиять на корректировку, а по некоторым направлениям – даже существенное изменение ее внутривнутриполитического курса. Это коснулось и финансово-правовой политики Российского государства и нашло отражение в Посланиях Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4

бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» // СЗ РФ. 2008. № 48, ст. 5500; Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации ...» // СЗ РФ. 2009. № 1, ст. 18; Федеральный закон от 09 апреля 2009 № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 15, ст. 1780; и др.

¹ См.: Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. на 30 декабря 2008 г. № 317-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 28, ст. 2790; 2009. № 1, ст. 25; Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» // СЗ РФ. 2008. № 44, ст. 4981; и др.

² См.: Указание ЦБ РФ от 14 октября 2008 г. № 2092-У «Об установлении нормативов обязательных резервов (резервных требований) Банка России» (с изм. на 19 января 2009 г. № 2170-У) // Вестник Банка России. 2008. № 58; 2009. № 4; Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2009 год и период 2010 и 2011 годов (утв. Банком России) // Вестник Банка России. 2008. № 66; и др. (утратило силу).

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (с изм. на 08 августа 2009 г. № 1121-р) // СЗ РФ. 2008. N 47, ст. 5489; 2009. № 33, ст. 4127.

⁴ <http://www.minfin.ru>; См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26 ноября 2008 г. № 443-СФ «О бюджетной стратегии на период до 2023 года» // Парламентская газета. 2008. 5-11 декабря. № 79.

декабря 2014 года и от 3 декабря 2015 года¹ и Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (далее – Антикризисный план Правительства РФ), утвержденном распоряжением Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р². При этом основные направления вышеуказанной политики в настоящее время и на ближайшие годы не лишены определенной социальной направленности, несмотря на сложность внешнеполитической и внутриэкономической ситуаций в стране, остались неизменными и будут подробно рассмотрены в последующих главах настоящего исследования. В то же время вопросы реализации социально ориентированной финансово-правовой политики в современных условиях требуют дальнейшей глубокой научной и практической проработки.

Как уже ранее отмечалось, реализация принципа социальной направленности финансового права возможна через различные подразделения системы данной отрасли права: подотрасли и институты. Основная роль в финансово-правовом обеспечении социальной политики государства безусловно принадлежит институтам бюджетного права, таким, например, как доходы бюджета, расходы бюджета, бюджетное регулирование. В частности, расходы бюджетов различных уровней в виде бюджетных ассигнований напрямую направляются в том числе на образование, культуру, здравоохранение, физическую культуру и спорт, социальную политику. Формирование расходов бюджетов всех уровней, в том числе на социальную сферу, осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными разграничением полномочий между соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления.

Финансирование государством приоритетных социальных и экономических задач осуществляется также и с помощью адресных целевых

¹ URL: <http://www.rg.ru/2014/12/04/poslanie-site.html>; <http://www.kremlin.ru>

² СЗ РФ. 2015. № 5, ст. 866.

программ, государственных целевых денежных фондов, формируемых как в рамках бюджетов, так и отдельно от них. В составе государственных и местных бюджетов бюджетным законодательством РФ предусматривается создание фондов, имеющих целевое назначение, из которых также могут осуществляться расходы социальной направленности.

В настоящее время к таким фондам на федеральном уровне следует отнести, например, Фонд национального благосостояния (ст. 96.10 БК РФ), целями создания которого являются обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ и обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда РФ. В составе региональных бюджетов в соответствии со ст. 81.1 БК РФ могут образовываться Резервные фонды субъектов РФ, одной из целей создания которых, по мнению Министерства финансов РФ, является финансирование социально значимых расходов субъекта РФ в течение определенного периода времени. В частности, к таким расходам данный орган рекомендует относить расходы на заработную плату, на социальное обеспечение, на обязательное медицинское страхование неработающего населения¹.

С помощью норм, регулирующих финансовые отношения в сфере внебюджетных государственных денежных фондов, осуществляется реализация программ обязательного социального страхования: пенсионного, медицинского, страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний². Воплощение в жизнь рассматриваемого принципа в немалой степени происходит с помощью налогового права, в нормах которого закрепляются различного рода налоговые стимулы.

Таким образом, Российское государство, несмотря на сохранение многих нерешенных проблем в социальной сфере, продолжает при

¹ См.: Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по формированию и использованию региональных фондов финансовых ресурсов: утв. Министерством финансов Российской Федерации 27 августа 2010 г. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/methodology>.

² См.: Федеральный закон от 24 июля 1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

регулировании практически всех видов финансовых отношений в кризисных условиях учитывать в определенной мере интересы различных слоев населения, в том числе нуждающихся в социальной поддержке и защите. В нормах финансового права закреплены базовые и достаточно эффективные правовые механизмы реализации государством социально ориентированной политики, которые, тем не менее, нуждаются в совершенствовании.

Приоритет публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений. Данный принцип означает, что государство, осуществляя регулирующее воздействие на экономические процессы в стране с помощью финансово-правовых институтов, исходит, прежде всего, из общезначимых общественных задач. При этом ключевым понятием для определения вышеуказанных задач, границ самого государственного регулирования разнообразных финансовых отношений и разграничения правового регулирования публичных и частных финансов выступает публичный интерес.

Понятие и содержание публичного интереса, его соотношения с частным интересом и другими смежными понятиями является предметом различных правовых исследований¹, в том числе специалистов в области финансового права². Так, под публичным интересом в юридической науке понимается признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием ее существования и развития³. Иногда, давая сходное определение публичных интересов, используют понятие общественных интересов, существующих объективно⁴; при этом публичные интересы подразделяют на материальные

¹ См.: *Кряжков А.В.* Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 92 – 98; *Тотьев К.Ю.* Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 24 – 25; *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: учебник. М., 1995. С. 55 – 56; *Ченцов Н.В.* Защита государственных интересов в гражданском судопроизводстве (теоретические проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М, 1990. С. 8; и др.

² См., например: *Покачалова Е.В.* Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права. С. 81 – 89; *Рыбакова С.В.* Указ. соч. Саратов, 2009. С. 83 – 95; *Селюков А.Д.* Принцип приоритета публичных интересов в финансовой деятельности государства // Принципы финансового права. С. 224 – 227.

³ См.: *Тихомиров Ю.А.* Указ. соч. С. 55.

⁴ См.: *Кряжков А.В.* Указ. соч. С. 92.

(экономические), политические и духовные, а также на внешние и внутренние¹.

Следует согласиться с мнением о том, что публичные интересы призваны играть особую роль в финансовом праве: они лежат в основе таких его категорий, как «публичные финансы» и «финансовая система»², которые, в свою очередь, определяют его предмет правового регулирования и систему. В этой связи небезынттересной представляется мысль о том, что степень достижения публичных интересов в ходе финансовой деятельности государства может являться одним из критериев для определения границ предмета финансового права. В частности, А.Д. Селюков справедливо полагает, что «там, где невозможно получить полную реализацию публичных интересов в процессе финансовой деятельности государства с помощью договора, сделки, там должен работать властный, императивный метод»³.

В научной литературе встречаются точка зрения о выделении вместо принципа приоритета публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений принципа обеспечения сбалансированности публичного и частного интересов субъектов финансового права, поскольку первое наименование принципа более характерно для тоталитарных государств⁴. Как представляется, данные принципы не следует противопоставлять, так же как и не следует, по справедливому мнению Ю.А. Тихомирова, «органически противопоставлять право и интересы человека и гражданина интересам общества и государства»⁵. При этом в условиях рыночной экономики и демократического режима не должна недооцениваться регулиующая роль государства, обусловленная необходимостью достижения публичных задач и функций⁶. Кроме того,

¹ См. *Там же*. С. 96.

² См.: *Покачалова Е.В.* Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права. С. 82, 89, 92 – 93.

³ *Селюков А.Д.* Принцип приоритета публичных интересов в финансовой деятельности государства. С. 227.

⁴ См.: *Пилипенко А.А.* Указ. соч. С. 9, 14.

⁵ Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 24.

⁶ См.: *Покачалова Е.В.* Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права. С. 89.

успешное выполнение последних способствует в итоге и достижению частных интересов, которые, в свою очередь, лежат в основе любых социальных интересов. В то же время представляется разумным высказанное в научной среде предложение о запрете в процессе осуществления финансовой деятельности государства достижения такой категории частных интересов, как внеслужебные личные (групповые) интересы аппарата государственных органов, Банка России, государственных социальных внебюджетных фондов, государственных корпораций¹.

В юридической литературе отмечается, что финансовое право, нормы которого направлены на создание охранительного механизма публичных имущественных интересов, выполняет не только функцию институционального нормативного регулятора, но и выступают средством (инструментом) согласования интересов. При этом сочетание публичных и частных интересов в правовом регулировании финансовых отношений в современных условиях выражается в двух аспектах. Во-первых, в сохранении приоритета публичных интересов, но с учетом интересов частных; во-вторых, во взаимопроникновении и взаимодействии юридических средств публично-правового и частноправового характера (категорий, принципов, методов, дефиниций)².

О сущности и проблемах реализации принципа сочетания публичных и частных интересов как одного из финансово-правовых принципов деятельности социальных государственных внебюджетных фондов подробно рассуждает И.В. Бит-Шабо. По ее мнению, сущность данного принципа заключается в такой деятельности данных фондов, в результате которой «качество социальной защиты нуждающихся субъектов (публичный интерес) будет соразмерно получаемой защите и фискальной нагрузке (частный

¹ См.: Селюков А.Д. Принцип приоритета публичных интересов в финансовой деятельности государства. С. 226.

² См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. М.: Норма, 2008. С. 72, 73.

интерес) на каждого гражданина»¹. При этом следует согласиться с позицией о том, что сбалансированию вышеуказанных интересов может способствовать, например, последовательная и взаимосвязанная реализация таких отраслевых принципов финансового права как приоритет публичных интересов в финансово-правовом регулировании и социальная направленность последнего².

Таким образом, принцип приоритета публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений является одним из ключевых принципов финансового права в условиях развития Российской Федерации как социального государства. Уже само название данного основополагающего требования содержит цель (преимущественное достижение публичных интересов) и характер (публично-правовой) всего финансово-правового регулирования. Последний, по верным словам М.В. Карасевой, затрагивает «интересы высокой социальной значимости»³.

Единство финансовой политики и денежной системы. Суть данного принципа состоит в том, что обеспечение в России как федеративном государстве гарантированного Конституцией РФ единого экономического пространства, свободного перемещения финансовых средств (ст. 8, 74) невозможно без единой системы налогов и сборов, бюджетной и денежной систем, которые устанавливаются федеральным законодательством. В Основном законе закрепляются и другие базовые положения данного принципа. В частности, к предмету ведения Российской Федерации отнесены установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; финансовое регулирование и денежная эмиссия (п.п. «е» и «ж» ст. 71). Кроме того, в ст. 114 используется само словосочетание «единая финансовая, кредитная и

¹ См.: *Бит-Шабо И.В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: дис. ... д.ю.н. Саратов, 2015. С. 262 – 274.

² См.: Там же. С. 282.

³ Финансовое право: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. 2-е изд перераб. и доп. М., 2006. С. 75.

денежная политика», обеспечение проведения которой возлагается на Правительство РФ.

Как известно, финансовая политика представляет собой разновидность государственной политики в финансовой сфере жизни общества. В экономической литературе содержатся разнообразные определения данного понятия¹. Так, например, под финансовой политикой государства понимают систему «мер государственного регулирования движения финансовых потоков, обеспечивающих их целенаправленное и рациональное использование в рамках выбранных приоритетов и ценностей посредством принятия решений и действий, оформленных соответствующими законами, нормативными правовыми актами и программами»². Данное определение понятия финансовой политики наиболее близко к определению понятия финансово-правовой политики, о разграничении которых указывалось выше. При этом финансово-правовая политика представляет собой оптимальную модель взаимодействия политики и финансовых отношений как неразрывных явлений³.

К видам государственной финансовой политики обычно относят бюджетную, налоговую, инвестиционную, денежно-кредитную политику, политику управления государственным долгом и политику развития финансовых рынков⁴. Единство финансовой политики государства и ее видов обеспечивается с помощью конституционно гарантируемого верховенства

¹ См.: *Акчурина А.И.* Финансовая инвестиционная политика в России: дис. ... канд. эконом. наук. Саратов, 2005. С. 18 – 19; *Бабич А.М., Павлова Л.Н.* Финансы: учебник. М., 2000. С. 46 – 55; Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 634; *Колесов А.С.* Финансовая политика: цели и задачи // Финансы. 2002. № 10. С. 8 – 13; *Подпорина И.В.* Современная финансовая политика Российской Федерации: учебное пособие. М.: Издательство Московского университета, 2014. С. 51; Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник / под ред. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ, 2001. С. 80; Финансы, денежное обращение и кредит: учебник / под ред. О.В. Соколовой. М.: Юрист, 2000. С. 4; и др.

² *Подпорина И.В.* Указ. соч. С. 51.

³ См.: *Крохина Ю.А.* Финансовое право России. С. 77.

⁴ См.: Там же. С. 53 – 54. При этом некоторые авторы относят к разновидностям финансовой политики еще и социальную политику. См.: *Акчурина А.И.* Указ. соч... С. 22. В связи с этим следует признать оправданным критическое замечание *И.В. Бит-Шабо* о сомнительности включения социальной политики в качестве самостоятельного вида финансовой политики, поскольку содержание первого понятия намного шире второго и пересекается с ним только в части деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. См.: *И.В. Бит-Шабо.* Указ. соч. С. 90.

федерального законодательства на всей территории РФ. В частности, Налоговым кодексом РФ устанавливается единая на всей территории страны система налогов и сборов (гл. 2), являющаяся составной частью налоговой системы России¹; в Бюджетном кодексе РФ (ст. 6 и 10) закрепляется понятие и структура единой бюджетной системы РФ; в федеральных законах «О Центральном банке РФ (Банке России)» и «О национальной платежной системе» содержатся правовые основы функционирования единой денежной системы страны.

Обеспечение реализации единой финансовой политики способствует достижению социальной стабильности и безопасности, а также практическому воплощению иных принципов социального государства. Следует согласиться с мнением с И.В. Подпориной, что совершенствование финансовых отношений, прежде всего в области публичных финансов, «неразрывно связано с анализом закономерностей движения реальных финансовых потоков, их воздействия на экономическую динамику и ее социальную направленность»². От результативности такого анализа в конечном итоге зависит внесение соответствующих изменений, носящих, в том числе, социально ориентированный характер, в финансово-правовую политику государства и, как следствие, в финансовое законодательство.

Резюмируя вышеизложенное в данной главе, можно сделать следующие выводы.

В ходе рассмотрения различных подходов к правопониманию, сложившихся в отечественной юридической науке, был проведен анализ понятия и основных характерных черт принципов финансового права, являющихся одним из ориентиров развития России как социального государства, предложена авторская дефиниция данного понятия.

¹ О разграничении понятий «налоговая система» и «система налогов и сборов» см.: *Беликов Е.Г.* «Система налогов и сборов» и «налоговая система»: соотношение понятий // Вестник Саратовской государственной академии права. 2003. № 2. С. 89 – 91.

² *Подпорина И.В.* Указ. соч. С. 8.

В ходе классификации принципов права, действующих в финансовом праве, по сфере их действия выделены общеправовые (общие), межотраслевые и отраслевые принципов, действующих в данной отрасли права, а также принципы подотраслей и институтов финансового права. При этом представляется преждевременным разграничение принципов подотраслей и институтов финансового права в качестве двух самостоятельных видов рассматриваемой системы принципов, поскольку в настоящее время отсутствует единство мнений относительно статуса структурных подразделений системы данной отрасли права. Кроме того, нуждается в уточнении и выделяемый в научной среде состав отраслевых принципов финансового права, поскольку многие из них, по сути, являются общеправовыми принципами, действующими с определенной спецификой в данной отрасли права. При этом в условиях развития Российской Федерации как социального государства автором поддерживается точка зрения о подразделении последних на принципы, имеющие нравственную основу (справедливость, гуманизм, юридическое равенство граждан перед законом и судом, взаимная ответственность государства и личности), и организационные принципы (законность, демократизм, федерализм, сочетание стимулирования и ограничения в праве, сочетание убеждения и принуждения, плановость, гласность).

В условиях формирования в России социального государства и, как следствие, обеспечения эффективной социально ориентированной финансовой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления ключевая роль принадлежит общим принципам права, в частности, справедливости и равноправия. Последовательная реализация последних способствует эффективному финансово-правовому обеспечению идей и принципов социального государства, в том числе посредством совершенствования и реформирования финансового законодательства. Важная роль в этом отводится и принципу сочетания стимулирования и ограничения в праве, в ходе рассмотрения которого выявлены направления

социально-ориентированного взаимодействия стимулов и ограничений в финансовом праве. Для правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере публичных финансов в условиях развития социальной государственности немаловажное значение имеют принципы гуманизма, демократизма, сочетания убеждения и принуждения. Особую значимость для финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального федеративного государства имеют общеправовой принцип федерализма, а также межотраслевые принципы самостоятельности местного самоуправления и равноправия субъектов РФ. Реализация данных принципов, например, в области предоставления межбюджетных трансфертов, иного финансово-правового стимулирования, при осуществлении большого количества расходных обязательств в социальной сфере при отсутствии необходимых собственных, а не регулируемых доходов бюджетов, вызывает определенные сложности на практике. В частности, это обуславливает зависимость субъектов РФ и органов местного самоуправления от вышестоящих публично-правовых образований при получении межбюджетных трансфертов и, в конечном итоге, препятствует развитию социальной государственности. Тем не менее, без преодоления последних невозможно обеспечить социальную и политическую стабильность в обществе, территориальную целостность Российского государства.

Несмотря на немногочисленность отраслевых принципов финансового права в отличие от общеправовых принципов, действующих в нем, или институциональных и подотраслевых, они имеют огромное значение для его социально ориентированного развития. В частности, социальную направленность финансово-правового регулирования можно признать системообразующим принципом для финансового права социального государства, соблюдение которого зависит, в свою очередь, от ряда социально значимых факторов. К последним следует отнести: иные социально ориентированные принципы, юридические средства и институты,

действующие в финансовом праве; соответствующую им правовую политику; принципы социального государства.

Принцип приоритета публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений, исходя уже из его названия, ориентирован на достижение в ходе финансовой деятельности государства и его территориальных подразделений признаваемых ими общественных интересов, в том числе реализацию конституционных социальных прав и гарантий граждан и их объединений. При этом эффективное осуществление и совершенствование финансово-правового регулирования, в том числе в аспекте его социальной направленности, зависит от реализации принципа единства финансовой политики и денежной системы.

Рассмотренные в данной главе принципы, действующие в финансовом праве, послужили теоретической основой для исследования проблем финансово-правового обеспечения развития социальной государственности, о чем пойдет речь в последующих главах настоящего исследования.

**Раздел III. Принципы построения и функционирования социального
государства в подотраслях и институтах финансового права:
особенности реализации**

**Глава 5. Социальная направленность российского бюджетного права
как одна из основ финансово-правового обеспечения развития
социальной государственности**

Развитие социальной государственности в России возлагает на органы государственной власти, местного самоуправления, юридическое сообщество задачу усиления социальной направленности всех составных частей системы отечественного права, в том числе бюджетного права как одной из ведущих подотраслей финансового права¹. В основе действия бюджетного права лежат различные принципы права, в том числе общие и отраслевые. Среди важнейших отраслевых принципов финансового права, имеющих существенное значение для развития рассматриваемой подотрасли в условиях формирования социального государства, следует выделить принцип социальной направленности финансово-правового регулирования.

Исходя из содержания вышеуказанного принципа, рассмотренного ранее, социальная направленность бюджетного права зависит от нескольких факторов. К их числу, как представляется, относятся:

социально ориентированная бюджетно-правовая политика;

принципы социального государства;

принципы права, закрепленные в Конституции РФ и бюджетном законодательстве (общие, межотраслевые, отраслевые, подотраслевые);

¹ См., например: Бюджетное право / под ред. Н.А. Сагаровой: учебник. СПб.: Деловой двор, 2009; *Карасева М.В.* Понятие бюджетного права и бюджетных правоотношений // Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2002. С. 286; *Крохина Ю.А.* Финансовое право России. С. 213; *Кучеров И.И.* Бюджетное право России: курс лекций. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2002. С. 52; *Химичева Н.И.* Бюджетное право и бюджетное устройство Российской Федерации // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. С. 186 – 187.

нацеленность институтов и отдельных норм бюджетного права на достижение сочетания частных и публичных интересов (при сохранении приоритетного значения последних).

В рамках настоящего исследования представляется целесообразным остановиться на основных проблемах формирования и реализации вышеуказанных факторов социальной направленности бюджетного права как одной из основ финансово-правового обеспечения развития социальной государственности в России.

5.1. Социально ориентированная бюджетно-правовая политика как приоритетное направление бюджетно-правового обеспечения развития социального государства

К числу первостепенных факторов социально направленного развития бюджетного права можно отнести социально ориентированную бюджетно-правовую политику, выступающую одним из основных видов финансово-правовой политики Российского государства. С помощью последней, как уже отмечалось ранее, в основном происходит легитимация и осуществление политического курса страны, воли ее официальных лидеров и органов власти в сфере публичных финансов, в том числе в области функционирования государственных и местных бюджетов. В этой связи бюджетно-правовая политика представляет собой деятельность государства по формированию и реализации с помощью юридических средств концептуальных идей, программ, направленных на обеспечение эффективного правового регулирования в области аккумулирования, распределения и использования бюджетов публично-правовых образований. Социальная ориентированность такой политики во многом обусловлена социальной предназначением самого государства, призванного действовать в интересах всего общества, и целью построения социального государства, политика которого, в том числе бюджетно-правовая, в соответствии со ст. 7 Конституции РФ должна

способствовать созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В последние годы, в том числе в периоды экономических кризисов, Российское государство продолжает ранее намеченный курс на модернизацию и технологическое обновление отечественной экономики, повышение уровня жизни населения. Среди видов финансово-правовой политики бюджетно-правовая политика сохраняет за собой ведущие позиции, поскольку именно в бюджетах публично-правовых образований сосредоточены значительные ресурсы, позволяющие стабилизировать социально-экономические процессы в обществе.

Современная бюджетно-правовая политика России направлена на одновременное решение ряда разнородных задач, связанных с формированием государственных и местных бюджетов. В частности, последние, справедливо рассматриваемые в научной литературе как источники информации социально-экономического развития публично-правовых образований и его индикаторы¹, должны обеспечить макроэкономическую стабильность на долгосрочную перспективу, социальную стабильность и способствовать модернизации и стратегическому развитию различных сфер народного хозяйства. При этом реализация данных задач должна затрагивать не столько количественную сторону, выражающуюся в увеличении финансирования конкретных сфер жизнедеятельности общества, сколько качественно повысить эффективность расходов бюджетов².

С учетом цикличности рыночной экономики решение вышеуказанных задач приходится решать и в периоды финансовых и иных экономических кризисов. В связи с этим представляется целесообразным остановиться на краткой характеристике с точки зрения социальной направленности основных направлений отечественной бюджетно-правовой политики в их

¹ См.: Болтинова О.В. Указ. соч. С. 10.

² См.: Подпорина И.В. Указ. соч. С. 96 – 97.

динамике, а именно в периоды кризисных явлений в российской и мировой экономике с 2008 года по настоящее время.

Как уже отмечалось, в период мирового экономического кризиса 2008 – 2009 гг. Российское государство не отказалось от стратегических целей своего развития¹, внося в проводимую бюджетно-правовую политику определенные коррективы, нашедшие выражение в целом комплексе правовых актов². Негативными последствиями данного кризиса для нашей страны, как и для многих других государств, стали снижение объема нефтегазовых доходов федерального бюджета, замедление роста валового внутреннего продукта, нестабильность в банковской системе, повышение темпов инфляции и т.д. В связи с этим главным направлением бюджетно-правовой политики в тот период и ближайшие годы стала реструктуризация бюджетных расходов, т.е. пересмотр объемов и структуры расходов бюджетов всех уровней, и главным образом, федерального бюджета.

Экономический рост в России в 2004 – 2008 гг. во многом за счет внешнего спроса на энергоресурсы привел к увеличению объема и направлений государственных расходов, в том числе в социальной сфере. Отказ от них мог стать провалом всей политики руководства государства за последние годы, потерей позитивных достижений и забвением стратегических целей. Поэтому главной целью российской правовой политики в сфере бюджетных расходов стало не их пропорциональное секвестирование в условиях появления дефицита федерального бюджета, а именно их реструктуризация, предполагающая даже рост отдельных

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26 ноября 2008 г. № 443-СФ «О бюджетной стратегии на период до 2023 года».

² См.: Бюджетное послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах»; Программа антикризисных мер Правительства РФ на 2009 год; Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»; Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации ...»; Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации ...»; и др.

расходов благодаря накопленным резервам¹ (Резервный фонд, Фонд национального благосостояния).

Реструктуризация бюджетных расходов стала проводиться по нескольким направлениям. Во-первых, была достигнута задача последовательного снижения бюджетного дефицита, в том числе путем законодательного ограничения его размера. При этом реструктуризация расходов существенно не коснулась снижения объемов финансирования социальных обязательств, принятых до кризиса. В отношении некоторых категорий граждан государство с 2010 года, напротив, увеличило свои социальные обязательства. Подтверждением этого служит, например, появление нового вида государственной социальной помощи – социальной доплаты к пенсии, установление которой зависит от величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации и материального положения конкретного пенсионера².

Так, величина прожиточного минимума пенсионера на 2016 год в целом по Саратовской области установлена в размере 7232 рубля³, а в целом по Российской Федерации – в размере 8803 рубля⁴. В такой ситуации согласно п. 4 и 15 ст. 12.1 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» пенсионерам, общая сумма материального обеспечения которых меньше величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в данном субъекте РФ, предусматривается выплата федеральной социальной доплаты к пенсии Пенсионным фондом РФ за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Если же величина регионального прожиточного

¹ См.: Бюджетное послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах».

² См.: ст. 12.1 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

³ См.: Закон Саратовской области от 29 октября 2015 г. № 133-ЗСО «О величине прожиточного минимума пенсионера на 2016 год в целом по Саратовской области для установления социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом «О государственной социальной помощи» // URL: [http:// www.g-64.ru](http://www.g-64.ru). 29.10.2015.

⁴ См.: п. 6 ст. 8 Федерального закона от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

минимума пенсионера превышает общефедеральную величину, то вышеуказанной категории пенсионеров уполномоченным органом власти субъекта РФ предоставляется региональная социальная доплата к пенсии за счет средств регионального бюджета и иных межбюджетных трансфертов, поступающих из федерального бюджета¹. Последняя ситуация характерна для немногих субъектов РФ, в основном для г. Москвы, Московской области, регионов Северо-Западного и Дальневосточного федеральных округов. Например, величина прожиточного минимума пенсионера на 2016 год в г. Москве установлена в размере 11428 рублей², в Московской области – в размере 8950 рублей³, в Магаданской области – в размере 14770 рублей⁴.

Во-вторых, реструктуризация бюджетных расходов должна была проводиться в русле максимального повышения их эффективности с установлением индикаторов, позволяющих отслеживать достижение ожидаемого эффекта от принимаемых решений. При этом проверка эффективности бюджетных расходов должна основываться на анализе достигнутых результатов. К сожалению, и в настоящее время это осталось одной из острых проблем, возникающих на практике, в том числе при осуществлении государственного и муниципального финансового контроля, что связано с отсутствием нормативно закрепленных индикаторов, упомянутых выше. В литературе вполне справедливо предлагается при установлении расходных обязательств в качестве одного из их элементов

¹ См.: п. 5 и 15 ст. 12.1 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»; Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2009 г. № 915 «О предоставлении иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату региональных социальных доплат к пенсии» (с изм. от 30 января 2015 г. № 73) // СЗ РФ. 2009. № 47, ст. 5655; 2015. № 6, ст. 957.

² См.: Закон г. Москвы от 21 октября 2015 г. № 58 «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в городе Москве в целях определения региональной социальной доплаты к пенсии на 2016 год» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. 03 ноября. № 61.

³ См.: Закон Московской области от 26 октября 2015 г. № 175/2015-ОЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Московской области на 2016 год в целях установления социальной доплаты к пенсии» // URL: <http://mosreg.ru>. 28.10.2015.

⁴ См.: Закон Магаданской области от 02 октября 2015 г. № 1931-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Магаданской области в целях установления социальной доплаты к пенсии на 2016 год» // Магаданская правда. 2015. 10 октября. № 79.

включить «наличие показателей (индикаторов) достижения планируемой цели»¹.

В-третьих, в структуре расходов бюджета в условиях кризиса 2008 – 2009 гг. были определены приоритетные направления, на которые государство увеличило бюджетные средства. В частности, Правительство РФ отнесло к ним социальную сферу (повышение пенсий, пособий и т.д.), укрепление банковской системы, стабилизацию состояния ипотечного рынка и поддержку попавших под удар секторов экономики².

В период финансового кризиса 2008 – 2009 гг. в Бюджетный кодекс РФ был внесен ряд поправок³, временно (на один год или несколько лет) увеличивающих объем полномочий Правительства РФ по управлению средствами федерального бюджета, в том числе для решения социально значимых вопросов. С точки зрения юридической техники расширение полномочий Правительства РФ, а также высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, выразилось в приостановлении действия некоторых положений БК РФ (подп. 1 и 2 п. 2 ст. 78.1, п. 2 ст. 80, п. 3 и 4 ст. 132, п. 3 и 4 ст. 139) в отношении некоторых перечисленных в законе решений данных органов. Так, вышеназванные органы до 1 января 2010 года могли при реализации мер по поддержке финансового рынка и отраслей экономики самостоятельно предоставлять из соответствующего бюджета (федерального или регионального) без соблюдения ряда законотворческих процедур (утверждения законом о бюджете и т.д.): 1) бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями; 2) субсидии юридическим

¹ См.: *Комягин Д.Л.* Расходные обязательства: контрольная и прогностическая функции // *Финансовое право.* 2011. № 7. С. 18.

² См.: Федеральный закон от 08 ноября 2008 г. № 193-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» // *СЗ РФ.* 2008. № 45, ст. 5139; ст.ст. 6 – 12, приложения 6, 12, 19 Федерального закона от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

³ См.: п. 2 ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 2008 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации ...» // *СЗ РФ.* 2008. № 48, ст. 5500; 2009. № 15, ст. 1780; п. 2 ст. 3 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации ...».

лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям).

Кроме того, данные органы были вправе самостоятельно принимать решения о выделении бюджетных субсидий нижестоящим органам власти в целях реализации мер по поддержке рынка труда и отраслей экономики¹. Так, субсидии из федерального бюджета региональным бюджетам предоставлялись на вышеуказанные цели на основании решения Правительства РФ, а субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта РФ – на основании решения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

В современных условиях среди видов отечественной финансово-правовой политики бюджетно-правовая политика так же продолжает оставаться ведущей. Ее основные ориентиры нашли отражение в Посланиях Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 года и от 3 декабря 2015 года, Антикризисном плане Правительства РФ². При этом главный вектор бюджетно-правовой политики в ближайшей перспективе остался прежним – реструктуризация бюджетных расходов, главным образом, федерального бюджета.

Несмотря на сокращение государственных расходов, для руководства российского государства остается неизблемым тезис о необходимости финансирования социальных обязательств в полном объеме, зафиксированный в программных документах Президента РФ и Правительства РФ последних лет. В частности, в своем Послании Федеральному Собранию РФ от 04 декабря 2014 года В.В. Путин, не формулируя данный тезис, прямо заявляет: «Чтобы безусловно реализовать все наши планы, выполнить *все основные социальные обязательства*

¹ См.: ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 17-ФЗ «О порядке применения статей 132 и 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 7, ст. 785.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р «Об утверждении Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».

государства (выделено авт. – Е. Б.), сформулированные ещё в указах Президента в мае 2012 года, необходимо ответить на вопрос, что мы будем делать в экономике, в финансах, в сфере социального развития...»¹. Представляется целесообразным отразить вышеуказанный тезис и в нормах Бюджетного кодекса РФ. В частности, в структуре расходов бюджетов можно выделить защищенные статьи (виды, подразделы), по которым объем финансирования не может быть менее определенной в БК РФ абсолютной или относительной к общему объему расходов (доходов) бюджета величины. Норма о защищенных статьях расходов бюджета ранее уже существовала в российском бюджетном законодательстве в 90-е годы прошлого века, но законодатель отменил ее в связи с введением принципа сбалансированности бюджета, по которому расходы бюджета не должны превышать его доходы.

Безусловно, установление в настоящий момент предельного размера защищенных статей в том объеме, каков он был в ранее действующем законодательстве, вряд ли возможно для Российского государства в силу ряда причин, как политических, так и экономических (действие антироссийских санкций со стороны США и их союзников, резкое снижение мировых цен на нефть, нестабильность валютного курса, рост инфляции и т.п.). В то же время, реконструкция в бюджетном законодательстве понятия защищенных статей (видов, подразделов) бюджетных расходов и механизма их реализации стало бы последовательным воплощением в жизнь конституционного принципа социального государства в целом и принципа социальной направленности финансово-правового регулирования в частности.

Таким образом, с учетом изложенного, можно предложить внести изменения в действующее бюджетное законодательство РФ, дополнив ст. 65 Бюджетного кодекса РФ абзацами 2 – 5 следующего содержания: «Финансирование расходных обязательств Российской Федерации, субъектов

¹ URL: <http://www.rg.ru/2014/12/04/poslanie-site.html>.

Российской Федерации, муниципальных образований в сфере образования, здравоохранения, социальной политики, культуры, кинематографии, физической культуры и спорта в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) должно осуществляться в полном объеме, независимо от:

размера дефицита соответствующих бюджетов, за счет которых происходит исполнение расходных обязательств:

объема снижения в соответствии с ожидаемыми итогами социально-экономического развития публично-правового образования в текущем финансовом году прогнозируемого на текущий финансовый год и плановый период общего объема доходов соответствующего бюджета.

В рамках разделов расходов, перечисленных в абз. 2 настоящей статьи, в законе (решении) о бюджете должны содержаться защищенные статьи (виды, подразделы) расходов, общий объем финансирования которых должен быть не менее 40 процентов от общего объема расходов соответствующего бюджета, утверждаемого на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период). В законе (решении) о бюджете могут предусматриваться защищенные статьи (виды, подразделы) расходов, имеющих социально значимый характер, и по иным разделам расходов в общем объеме не менее 10 процентов от общего объема расходов соответствующего бюджета, утверждаемого на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период)».

Реструктуризация бюджетных расходов, не исключает увеличение отдельных из них, в том числе в социальной сфере. В частности, подобные предложения В.В. Путина, высказанные им в ранее указанных посланиях, были успешно реализованы в законодательстве и на практике. Речь идет о распространении в полном объеме правоотношений, связанных с выплатой материнского капитала, на жителей Крыма и г. Севастополя, продлении действия самой этой программы до 31 декабря 2018 г., а государственной программы «Доступная среда», направленной на социальную и

инфраструктурную поддержку инвалидов, – до 2020 г.¹. В то же время в связи с продолжающимся экономическим кризисом приостановлено действие в 2016 году законодательных положений, предусматривающих ежегодное увеличение (индексацию) размера ряда социальных выплат (например, накопительного взноса на одного участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, материнского (семейного) капитала)².

Реструктуризация бюджетных расходов направлена также на максимальное повышение их эффективности. Не теряет своей актуальности на практике в настоящее время проблема проверки эффективности бюджетных расходов, основанной на анализе достигнутых результатов, поскольку в законодательстве до сих пор четко не закреплены соответствующие индикаторы. При этом Президент РФ предложил внедрять ключевые показатели эффективности и в государственных компаниях, и компаниях с государственным участием, обязывать их ежегодно снижать операционные издержки, соотносить оплату труда их руководства с достигнутыми результатами и экономическими реалиями³.

Эффективность использования средств государственных и местных бюджетов продолжает оставаться серьезной проблемой, требующей дальнейшего финансово-правового урегулирования. Выявлению нарушений в данной области в последнее время во многом способствует осуществление общественного контроля, предусмотренного Федеральным законом от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

¹ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 433-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2016. № 1, ст. 53; Федеральный закон от 01 декабря 2014 г. № 385-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // СЗ РФ. 2014. № 49, ст. 6894; 2015 № 17, ст. 2471; Постановление Правительства РФ от 01 декабря 2015 г. № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 – 2020 годы» // СЗ РФ. 2015. № 49, ст. 6987.

² См.: ст. 4.1 Федерального закона от 06 апреля 2015 г. № 68-ФЗ «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации ...» // СЗ РФ. 2015. № 14, ст. 2008; 2015. № 51, ст. 7242.

³ См.: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 года.

Примером общественного финансового контроля в сфере закупок для публичных нужд может служить, например, проект «За честные закупки», реализуемый Общероссийским народным фронтом. Так, по инициативе активистов вышеуказанной общественной организации, проанализировавших в августе 2014 года государственные закупки органов Пенсионного фонда Российской Федерации и выявивших сомнительные и расточительные закупки на общую сумму 9 млрд. 81 млн. руб., Счетной палатой РФ была проведена проверка инвестиционных вложений данного фонда на строительство и ремонт зданий региональных отделений. Данная проверка подтвердила многочисленные факты неэффективного расходования государственных средств, которые выявили представители Общероссийского народного фронта¹.

В этой связи представляется обоснованным отнесение в финансово-правовой литературе общественного финансового контроля в сфере закупок для публичных нужд к видам бюджетного контроля², а точнее – контроля за расходованием бюджетных средств, поскольку конечный результат по финансированию государственных и муниципальных закупок может быть обеспечен только при условии законного и эффективного использования средств соответствующих бюджетов³. В частности, с целью оптимизации государственных расходов в области капитального строительства объектов социальной инфраструктуры, находящихся в государственной собственности, Президентом РФ В.В. Путиным предложено внедрение типовых проектов строительства зданий и сооружений⁴. Кроме того, осуществление общественного финансового контроля способствует не только проведению государственного бюджетного контроля, но и

¹ См.: URL: <http://onf.ru/2015/08/05/schetnaya-palata-soglasilas-s-pretenziyami-onf-po-tratam-pensionnogo-fonda> (дата обращения: 14.08.2015).

² См.: Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. С. 297.

³ См.: *Саттарова Н.А.* Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок // Юридический мир. 2014. № 1. С. 56 - 60.

⁴ См.: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 года // URL: <http://www.rg.ru/2014/12/04/poslanie-site.html>.

самостоятельному положительному и оперативному реагированию органов власти на указания представителей общественности о расточительности или неэффективности государственных закупок.

В частности, представители регионального отделения Общероссийского народного фронта в Ивановской области добились пересмотра начальной (максимальной) цены контракта на закупку дорогостоящего лекарственного препарата «Экулизумаб», который в других регионах страны выставляется по более низкой максимальной цене контракта. В результате обращения активистов данной организации в Департамент здравоохранения Ивановской области с предложением об отмене спорной закупки и при вмешательстве губернатора региона первоначальная закупка лекарства была отменена и повторно размещена по более низкой цене, составив экономию более 3 млн. рублей бюджетных средств¹.

В то же время в юридической литературе обосновано отмечается ограниченность в настоящее время возможностей общественного финансового контроля в сфере закупок для публичных нужд. В частности, это связано с отсутствием в большинстве административных регламентов контролирующих органов четких процедур их взаимодействия с общественными организациями, в том числе по рассмотрению обращений, в связи с чем многие жалобы признаются необоснованными². Кроме того, большинство нормативных и ведомственных нормативно-правовых актов, обеспечивающих управление контрактной системой в сфере закупок для публичных нужд, было принято только к концу 2014 года.

Четкое определение приоритетов и целей использования бюджетных средств продолжает оставаться одной из важнейших задач оптимизации бюджетных расходов. Большинство категорий расходов федерального

¹ <http://onf.ru/2015/08/14/ivanovskie-aktivisty-onf-dobilis-peresmotra-goskontrakta-na-zakupku-dorogostoyashchego>. Дата обращения: 14.08.2015.

² См.: *Сухаренко А.Н.* Влияние института общественного контроля на снижение уровня коррупции в сфере госзакупок // Российская юстиция. 2015. № 3. С. 46.

бюджета (например, на функционирование органов государственной власти) в части неэффективных затрат было сокращено в соответствии с Антикризисным планом Правительства РФ 2015 года до 10 %¹. В кризисных условиях для поддержания социальной стабильности помимо индексации заработной платы работников бюджетной сферы и социальных выплат является важным установление и реализация дополнительных механизмов защиты имущественных интересов малоимущих граждан. С этой целью, например, в 2015 году была предоставлена возможность семьям, имеющим несколько детей, получить единовременную выплату за счет средств материнского (семейного) капитала в размере 20 тыс. рублей².

Рост бюджетных расходов на социальную сферу в середине 2000-х гг. происходил в основном в рамках реализации приоритетных национальных проектов: «Развитие Агропромышленного комплекса», «Здравоохранение», «Образование» и «Жилье», которые выступили «ближними целями» по решению определенных ранее стратегических задач по модернизации здравоохранения и образования, формированию платежеспособного, массового рынка жилья³. Последовательное осуществление названных проектов, переросших впоследствии в целевые государственные программы, учитывая их ярко выраженный социально ориентированный характер, зависит от ряда факторов, в частности, от взвешенной бюджетно-правовой политики государства как в целом, так и по данному аспекту⁴.

В этой связи возникают вопросы об источниках финансирования государственных программ, трансформированных из приоритетных национальных проектов⁵, и других социальных расходов. Это, прежде всего,

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р «Об утверждении Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».

² См.: Там же.

³ См.: URL: <http://www.rost.ru>. (дата обращения – 16 марта 2006 г.).

⁴ Подробнее об этом см.: *Беликов Е.Г.* Принцип социальной направленности финансового правового регулирования. С. 29 – 33.

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 323 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 «О

средства бюджетов публично-правовых образований (в основном федерального бюджета). Возможность направить названные средства на заявленные руководством государства социальные инициативы появилась во многом благодаря удачной для России конъюнктуре цен на природные ресурсы на мировом рынке. В связи с этим напрашивается закономерный вопрос, будет ли продолжена реализация социальных проектов в случае значительного снижения цены на нефть и природный газ, что происходит как раз в настоящее время?

Как уже отмечалось, в новых геополитических и внешнеэкономических условиях Российское государство не намерено отказываться от финансирования в полном объеме ранее принятых социальных обязательств. В то же время для финансового обеспечения таких расходов потребуются дополнительные финансовые ресурсы, которые, как уже подчеркивалось ранее, Правительство РФ планирует получить за счет оптимизации других видов бюджетных расходов и средств Фонда национального благосостояния. Очевидно, что основным источником пополнения федерального бюджета должны стать средства, явившиеся результатом функционирования российской экономики в производственной и других сферах, не связанных с добычей полезных ископаемых. Необходимость этого понимают и в Правительстве РФ, которое еще при разработке федерального закона о федеральном бюджете на 2013 и плановый период 2014 – 2015 годов попыталось существенно снизить зависимость расходов федерального бюджета от его нефтегазовых доходов. Данный вопрос еще более актуализировался в 2014 – 2016 гг. в период нового экономического кризиса, вызванного внешнеполитическими и внешнеэкономическими событиями, и нашел отражение в Антикризисном плане Правительства РФ.

государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы» (с изм. от 19 декабря 2014 г. № 1421) // СЗ РФ. 2012. № 3, ст. 4549; 2015. № 1. С. 221; Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы» (с изм. от 14 апреля 2016 г. № 308); Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения».

До 2014 года расходы социальной направленности частично финансировались из некоторых федеральных и региональных бюджетных фондов, предназначенных для финансовой поддержки других публично-правовых образований посредством межбюджетных трансфертов (фондов компенсаций, фондов софинансирования расходов). Например, в бюджеты муниципальных образований поступали из регионального бюджета субсидии для оплаты труда работников муниципальных учреждений, субвенции для осуществления государственных полномочий по обеспечению жильем детей-сирот и приравненных к ним категорий граждан. С мая 2013 года утратили силу положения БК РФ (абз. 2 п. 1 ст. 132, абз. 2 п. 1 ст. 133, абз. 2 п. 1 ст. 139, абз. 2 п. 1 ст. 140), предусматривавшие образование федеральных и региональных фондов компенсаций и фондов софинансирования расходов¹. При этом законодателем сохраняется возможность предоставления публично-правовым образованиям субвенций и субсидий, в том числе на социальные нужды, но уже в рамках текущих расходов соответствующих бюджетов.

В финансово-правовой литературе фонды финансовой поддержки и резервные фонды вполне справедливо относят к числу бюджетных целевых фондов с долей условности, поскольку они не имеют отраслевой направленности². В то же время они имеют определенное целевое назначение, поскольку создаются для финансирования некоторых видов расходов государственных и местных бюджетов: предоставления финансовой помощи публично-правовым образованиям в форме дотаций и покрытия дефицита бюджета. В этой связи представляется обоснованным критическое

¹ См.: Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» (с изм. от 31 декабря 2014 г. № 523-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 19, ст. 2331; 2015. № 1, ст. 76.

² См.: *Попов В.В.* Правовой режим целевых бюджетных фондов (пар. 2 гл. 10) // Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева. 5 изд., перераб. и доп. С. 277.

замечание, высказанное Н.Н. Воробьевой¹, относительно мнения Н.А. Сатаровой о том, что региональные бюджетные фонды могут иметь специальное назначение, а могут и не иметь четко обозначенной цели².

Правовое регулирование государственных и муниципальных целевых денежных фондов, как бюджетных, так и внебюджетных, за последние два десятилетия в России, к сожалению, не отличается стабильностью. Стремительное развитие данных фондов в 90-е годы 20 века сменилось постепенной трансформацией внебюджетных фондов в бюджетные, а в дальнейшем – упразднением значительного числа бюджетных целевых фондов.

Существенные изменения в БК РФ, внесенные в 2007 году³, коснулись и самого понятия «бюджетный целевой фонд», которое было изъято вместе с признанием утратившей силу одноименной статьи 17 из БК РФ. При этом следует отметить, что тем же нормативно-правовым актом регламентируется создание и функционирование в составе бюджетов публично-правовых образований резервных, инвестиционных, дорожных фондов, фондов финансовой поддержки и т.д. Тем самым упрочилась негативная тенденция развития отечественного финансового законодательства в последние годы – изъятие юридического термина, понятия и его определения из закона при фактическом сохранении самого правового явления. Это суждение касается не только бюджетных, но и внебюджетных целевых фондов (ст. 143 БК РФ), понятий «регулирующие доходы» (ст. 48 БК РФ), «сборщики налогов» (ст. 25 НК РФ) и т.д. В этой связи представляется интересной позиция Э.Д. Соколовой о том, что использование в Бюджетном кодексе РФ наименований фондов финансовой поддержки, существовавших как бюджетные целевые

¹ См.: Воробьева Н.Н. Специальные бюджетные фонды субъектов Российской Федерации: правовая природа и нормативное регулирование // Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных отношений. С. 43.

² См.: Сатарова Н.А. О некоторых положениях Бюджетного кодекса Республики Татарстан // Финансовое право. 2010. С. 31-34.

³ См.: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации ...» (с изм. от 29 ноября 2014 г. № 383-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 18, ст. 2117; 2014. № 48, ст. 6664.

фонды, после отмены самого понятия «бюджетный целевой фонд» вызвано необходимостью учета межбюджетных трансфертов, выданных из федерального бюджета. По ее мнению, «указанные фонды приобрели статус, подобный статусу консолидированного бюджета, который не утверждается, а используется для анализа и учета»¹. Этим, видимо, и объясняется причина ранее упоминавшегося изъятия из Бюджетного кодекса РФ положений об образовании фондов компенсаций и фондов софинансирования расходов.

Возвращаясь к законодательной отмене статьи 17 БК РФ, следует отметить, что в финансово-правовой литературе по этому поводу высказано несколько точек зрения. А.А. Саттарова полагает, что исключение данной статьи из Бюджетного кодекса РФ связано с упразднением законодателем нескольких видов бюджетной классификации расходов, прежде всего функциональной, и переходом страны к среднесрочному финансовому планированию².

Следует согласиться с утверждением Э.Д. Соколовой, что вышеназванные доводы не исчерпывают все причины отмены рассматриваемой статьи. Так, данный автор считает, что главной из них является отсутствие экономической необходимости в формировании специальных бюджетных фондов для финансовой поддержки субъектов РФ и других целей. Такой вывод она основывает на повсеместном использовании программно-целевого метода планирования государственных расходов, нацеленных на конечный результат, так как в основе финансирования утвержденных программ изначально предусматриваются различные по форме источники. Еще одной из причин, по ее справедливому мнению, послужило несоответствие некоторых бюджетных целевых фондов их

¹ Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. С. 128.

² См.: Саттарова А.А. Фонд как институт в финансовом праве: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8.

признакам, указанным в ст. 17 БК РФ (например, отсутствие у них собственных источников формирования)¹.

Со всеми вышеперечисленными причинами отмены ст. 17 БК РФ согласна и Н.Н. Воробьева². Поддерживая в целом данное мнение, следует заметить, что мотивом отмены рассматриваемой статьи могло послужить и желание законодателя снять с себя жесткие правовые рамки при формировании специальных бюджетных фондов и в случае необходимости иметь возможность использования средств специальных фондов на цели, не предусмотренные изначально при их создании. В подтверждение данного предположения можно привести временное приостановление законодателем в связи с мировым финансовым кризисом 2008 – 2009 годов отдельных положений БК РФ, касающихся целей использования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и источников их формирования. Так, в соответствии с Федеральным законом от 30 сентября 2010 г. № 245 -ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 07 июня 2013 г. № 132-ФЗ)³ дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета в установленных БК РФ объеме и случае в 2010 – 2012 годы направлялись в форме межбюджетных трансфертов на погашение дефицита бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов и другие цели. Кроме того, согласно вышеуказанному закону доходы от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в период с 1 января 2011 года до 1 февраля 2016 года направлялись на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета, что не исключало возможности их использования на социальные нужды населения.

Таким образом, в последние годы в России наметилась устойчивая тенденция по снижению роли государственных целевых бюджетных фондов

¹ См.: Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности ... С. 127 – 128.

² См.: Воробьева Н.Н. Указ. соч. С. 42.

³ СЗ РФ. 2010. № 40, ст. 4971; 2013. № 23, ст. 2890.

при осуществлении расходов социальной направленности. В то же время, несмотря на регулярные изменения бюджетного законодательства, устанавливающего правовой режим функционирования вышеуказанных фондов, оно позволяет их использовать в определенной мере для осуществления социально ориентированной бюджетно-правовой политики в период различных социально-экономических ситуаций в стране и в мире.

Резюмируя изложенное в данном параграфе, можно сделать следующие выводы. На основе исследования программных документов социально-экономического развития Российского государства последних лет и принятых в соответствии с ними правовых актов, содержащих нормы бюджетного права, выявлены векторы современной бюджетно-правовой политики Российского государства в кризисные и посткризисные периоды, проведена их оценка с точки зрения социальной направленности. Предложены направления совершенствования российской бюджетно-правовой политики в аспекте ее социальной ориентированности.

В частности, социальная ориентированность бюджетно-правовой политики должна заключаться, думается, в нескольких аспектах. Во-первых, в справедливом (соразмерном) распределении средств государственных и местных бюджетов, в том числе между различными отраслями народного хозяйства, сферами публичного управления, публично-правовыми образованиями, способствующем обеспечению достойной жизни и свободного развития человека, сохранению и укреплению социальной стабильности в обществе. Во-вторых, в стимулировании субъектов бюджетных и иных правоотношений к социально ответственному поведению, способствующему экономическому и социальному развитию соответствующих территорий, организаций, увеличению доходов населения, в том числе путем сочетания финансово-правового убеждения и принуждения, предоставления дополнительных прав по формированию и использованию источников доходов региональных и местных бюджетов. В-

третьих, в широком использовании бюджетно-правовых стимулов социальной направленности.

Кроме того, сформулированы конкретные предложения по внесению изменений в бюджетное законодательство, способствующие социальной ориентированности бюджетно-правовой политики. В частности, аргументированы закрепление в Бюджетном кодексе РФ требования обязательного финансирования расходных обязательств в социальной сфере (социальных обязательств) в полном объеме, а также реконструкция в бюджетном законодательстве в структуре бюджетных расходов понятия защищенных статей (видов, подразделов), к которым следует отнести, главным образом, расходы в социальной сфере.

5.2. Реализация отдельных принципов права и социального государства в бюджетном праве

Проведение государством социально-ориентированной бюджетно-правовой политики существенным образом влияет, как уже отмечалось, на реализацию принципов социального государства и принципов права, которые находятся во взаимосвязи и взаимозависимости, как, например, категории «государство» и «право». В свою очередь данные принципы могут оказывать и оказывают определенное воздействие на формирование и осуществление вышеуказанной политики.

Главенствующей идеей, которая должна определять содержание и развитие бюджетного права, его принципы, выступает, как представляется, *справедливость*. Несмотря на то, что термин «справедливость» прямо не упоминается в бюджетном законодательстве, рассматриваемый принцип, в том числе социальная справедливость, находит свое проявление в отдельных нормах бюджетного права и имеет большое значение для распределения бюджетных средств между публично-правовыми образованиями, отраслями народного хозяйства и публичного управления.

В Бюджетном кодексе РФ некоторые черты принципа справедливости проявляются в отдельных принципах бюджетной системы РФ, например, принципах равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ст. 31.1), адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38)¹. И хотя выше приведенные примеры не содержат прямого указания на понятие справедливости, они затрагивают отдельные стороны ее проявления. В частности, в юридической литературе обоснованно подчеркивается взаимообусловленность и неразрывность принципов равенства, свободы и справедливости, дается их характеристика

¹ Подробнее о принципах бюджетного права и бюджетного устройства см., например: *Пешкова Х.В.* Принципы бюджетного права и бюджетное устройство России // *Финансовое право.* 2010. № 11. С. 5 – 8; *Ее же.* Бюджетное устройство государства (Российская правовая концепция). С. 15 – 17.

как фундаментальных ценностей, составляющих нравственно-правовую основу современного государства¹.

Принцип социальной справедливости при осуществлении бюджетной деятельности государства и его территориальных подразделений проявляется при распределении государственных и местных бюджетов. Так, в ходе составления и утверждения параметров вышеназванных бюджетов должны четко соблюдаться важные социально-экономические характеристики, в частности, установленные законом минимальный размер оплаты труда, размер потребительской корзины на человека, уровень которых пока еще не соответствует реальному прожиточному минимуму. В то же время не соответствие уровня доходов гражданина данным показателям по независящим от него причинам является, как уже ранее отмечалось, основанием для предоставления ему со стороны государства пособия, субсидии или социальной помощи в натуральном виде. Вопросы соблюдения социальной справедливости возникают также в связи с финансовым обеспечением расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, установлением и соблюдением объективных критериев при предоставлении межбюджетных трансфертов.

В бюджетное законодательство РФ термин «расходное обязательство» был впервые включен в 2004 году и в общем виде стал обозначать обязанность публично-правового образования или уполномоченного им бюджетного (с 2010 года – казенного) учреждения предоставить средства из соответствующего бюджета субъектам российского и международного права². С этого времени расходные обязательства были положены в основу нового подхода к формированию расходов бюджетов всех уровней. Взамен нормативов финансовых затрат, основанных на государственных минимальных стандартах, для формирования расходной части бюджетов

¹ См.: Милушева Т.В. Указ. соч. С. 204.

² См.: ст. 6 БК РФ.

стали использоваться расходные обязательства¹, обусловленные разграничением в соответствии с законодательством РФ предметов ведения между публично-правовыми образованиями и полномочий между органами власти различных уровней.

Как представляется, именно обеспечение государственных минимальных социальных стандартов должно выступать одной из приоритетных задач публично-правовых образований при формировании и исполнении их бюджетов. Однако изъятие законодателем более десяти лет назад из бюджетного законодательства данного понятия явилось одним из шагов по отказу от финансово-правовых механизмов обеспечения социальной функции государства, поскольку данные стандарты обеспечивают предоставление гражданам определенного минимума социальных услуг (в области образования, медицины, социального обеспечения и т.п.)².

В соответствии с действующим бюджетным законодательством РФ формирование расходов бюджетов всех уровней, в том числе на социальную сферу, осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными разграничением полномочий между соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления. Разграничение предметов ведения между публично-правовыми образованиями, прежде всего между Российской Федерацией и ее субъектами, заложенное ст. ст. 71 – 73 Конституции РФ и получившее в дальнейшем конкретизацию в различных федеральных законах, явилось в России достаточно динамичным процессом. В частности, некоторые полномочия и вытекающие из них расходные обязательства в социальной

¹ См.: *Ивлиева М.Ф.* О «возмещении» бюджетных расходов // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. Москва, Харьков: Право, 2012. С. 85 – 86.

² См.: *Селюков А.Д.* Проблемы правового обеспечения бюджетной реформы // Реформы России: правовое обеспечение: Материалы научно-практической конференции / под общ. ред. Г. В. Мальцева. М: Изд-во РАГС, 2005. С. 121.

сфере (в области занятости населения, опеки и попечительства и др.) передавались с одного уровня власти на другой несколько раз¹.

Относительно правовой природы расходных обязательств в юридической литературе отсутствует единая позиция. С.В. Запольский относит расходные обязательства к числу финансовых обязательств расходного типа². Н.В. Омелёхина считает, что такие разновидности расходных обязательств как бюджетные обязательства, публичные обязательства, публичные нормативные обязательства, определенные в ст. 6 БК РФ, являются, по сути, финансово-правовыми обязательствами³. А.В. Голубев полагает, что «расходное обязательство является не только основанием или причиной финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, но также является фактором, формирующим расходы бюджета, несущим в себе такие юридически определенные характеристики расходов бюджетов и составляющих их бюджетных ассигнований, как объем, адресность и целевое предназначение»⁴.

И.А. Рассыльников отмечает неоднозначность применения понятия «обязательство» в бюджетном праве, которое определяется бюджетным законодательством как субъективная обязанность произвести расходование бюджетных средств и отличается от его гражданско-правовой трактовки как правоотношения. По мнению вышеуказанного автора, бюджетно-правовые обязательства не имеют самостоятельной формы реализации и проявляются в рамках гражданских, трудовых и иных правоотношений как их дополнительный элемент⁵. Ю.Б. Бабкова полагает, что на стадиях

¹ См.: *Климанов В.В., Яговкина В.А.* Судебная практика по спорам из отношений по исполнению переданных полномочий (обязательств) социального характера // *Финансовое право.* 2013. № 4. С. 18.

² См.: *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. С. 136 – 137.

³ См.: *Омелёхина Н.В.* К вопросу о конституционных основах позитивного обязывания в финансовом праве // *Финансовое право.* 2014. № 4. С. 6.

⁴ *Голубев А.В.* Указ. соч. С. 13.

⁵ См.: *Рассыльников И.А.* Система расходных обязательств по российскому бюджетному праву // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление.* 2013. Ноябрь // <http://www.journal-nio.com/index.php> (обращение к ресурсу 31.01.2015).

бюджетного процесса «происходит поэтапная трансформация расходных обязательств в бюджетные обязательства, а последних – в денежные обязательства, чем опосредуется процесс осуществления расходов бюджета в рамках названных стадий»¹.

Природа расходных обязательств по сравнению с гражданско-правовыми обязательствами, послужившими терминологической и отчасти содержательной основой для реформирования порядка формирования расходов бюджетов публично-правовых образований, характеризуется публичным характером, поскольку расходные обязательства, в особенности публичные обязательства, непосредственно связаны с осуществлением органами государственной власти и местного самоуправления их функций в рамках установленных предметов ведения. Д.Л. Комягин вполне обоснованно выделяет и другие отличительные признаки публичных обязательств в бюджетном праве от гражданско-правовых обязательств: Так, по его верному мнению, публичные обязательства являются односторонними, по своему содержанию условными, возникают и исполняются вне зависимости от воли кредитора (физических и юридических лиц, других публично-правовых образований)².

Появление взамен государственных минимальных социальных стандартов субинститута расходных обязательств с целью формирования расходов бюджетов разных уровней в середине 2000-х гг. характеризовалось непоследовательностью правового регулирования таких обязательств и отсутствием четкого соотнесения их с задачами публичного характера различных территориальных образований. В частности, это касается самого порядка установления расходных обязательств, в том числе в социальной сфере, который не отличается единообразием и определенностью элементов, составляющих их содержание и структуру. Например, некоторые расходные

¹ Бабкова Ю.Б. Расходные обязательства в бюджетном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 7 – 8.

² Подробнее см.: Комягин Д.Л. Указ. соч. С. 17.

обязательства РФ в социальной сфере в части индексирования размера различных социальных выплат уточняются не законами, их устанавливающими, а законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, что не бесспорно с точки зрения юридической техники, хотя и предусмотрено законодательно. Примерами таких выплат могут служить материнский (семейный) капитал, государственные пособия гражданам, имеющим детей, накопительный взнос на одного участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих и т.п.¹.

Неопределенность правового регулирования расходных обязательств публично-правовых образований приводит на практике к многочисленным судебным разбирательствам². Большинство из них связаны с исполнением расходных обязательств, возникших в результате передачи субъектам РФ и муниципальным образованиям государственных полномочий, во многом в социальной сфере. Указанные судебные споры в основном порождаются недостаточным финансированием из федерального бюджета в форме субвенций переданных полномочий, в том числе мер социальной поддержки льготным категориям населения, получающим услуги от юридических лиц³.

В свете рассматриваемой проблемы небезынтересным представляется предложение о заимствовании порядка установления налога, определенного в ст. 17 НК РФ, для установления расходных обязательств. При этом расходное обязательство должно устанавливаться объективно, на основании закона, в котором определены его обязательные элементы. К ним относят наличие нормативно-правового акта, которым устанавливается расходное

¹ См., например: ст. 9 Федерального закона от 02 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // 2013. № 49, ст. 6350.

² См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июля 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» (с изменениями на 26 февраля 2009 года) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2006. № 8; Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 марта 2012 № ВАС-2696/11 по делу № А40-140177/09-61-988 (официально не опубликовано) // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: *Климанов В.В., Яговкина В.А.* Указ. соч. С. 18 – 21.

обязательство, определение публично-правового образования, за которым оно закрепляется, размер (порядок определения), адресат, содержание и показатели (индикаторы) достижения цели расходного обязательства. Не считая бесспорными перечисленный состав и формулировки перечисленных элементов, следует признать справедливым вывод о том, что наличие обязательных элементов в законе позволяет считать расходное обязательство установленным независимо от того, включено оно финансовым органом в специальный реестр или нет¹.

В последние годы прослеживается тенденция перераспределения социальных расходов между Российской Федерацией и ее субъектами в пользу последних. И хотя финансовое обеспечение делегированных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, такая политика и механизм финансирования, сопровождающийся некоторыми вопросами в его реализации, не способствует правовому стимулированию субъектов РФ.

В частности, Российская Федерация может передавать органам государственной власти субъектов РФ для исполнения свои полномочия в жилищной сфере, которые в этом случае становятся расходными обязательствами субъектов РФ и обеспечиваются из региональных бюджетов за счет субвенций из федерального бюджета. К таким полномочиям относится, например, обеспечение жилыми помещениями нуждающихся в улучшении жилищных условий отдельных категорий населения (ветеранов², инвалидов³ и др.) в качестве одной из мер оказания социальной поддержки. В связи с установлением и исполнением расходных обязательств РФ и ее субъектов из государственных бюджетов возникает ряд финансовых правоотношений.

¹ См.: *Комягин Д.Л.* Указ. соч. С. 17.

² См.: ст. 10 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах».

³ См.: ст. 28.2 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Финансовое обеспечение предоставления жилых помещений вышеназванным категориям граждан может осуществляться несколькими способами. Во-первых, органы государственной власти субъекта РФ могут передать необходимое для ветеранов или инвалидов жилье в собственность или по договору социального найма из государственного жилищного фонда либо предоставить данные жилые помещения за счет субвенций федерального бюджета, аккумулируемых в региональном бюджете для обеспечения жильем льготных категорий населения. Перечисление субвенций в бюджеты субъектов РФ осуществляется, в свою очередь, в рамках межбюджетных правоотношений на счета территориальных органов Федерального казначейства для последующего перечисления в региональные бюджеты в порядке, установленном Министерством финансов РФ¹.

В рассмотренном случае получатели средств социальной поддержки не будут участвовать в финансовых правоотношениях по использованию бюджетных средств. Так, после выделения субъекту РФ целевых средств на приобретение жилья или строительство жилых помещений отдельным категориям граждан финансовый орган субъекта РФ перечисляет денежные средства на лицевой счет регионального органа социального развития. Граждане, получившие свидетельства о предоставлении субсидии на приобретение или строительство жилого помещения, в течение срока действия свидетельства обязаны представить органу социальной защиты правоустанавливающие документы на жилое помещение (договор купли-продажи, о долевом участии в строительстве жилья или подряда на строительство жилого дома и др.). На основании названных документов орган социальной защиты предоставляет субсидии в безналичной форме

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 15 октября 2005 г. № 614 «Об утверждении Правил предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию передаваемых полномочий Российской Федерации по обеспечению жильем ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов» (с изм. от 27 августа 2015 г. № 891) // СЗ РФ. 2005. № 43, ст. 4399; 2015. № 36, ст. 5032; Приказ Минфина России от 18 декабря 2013 г. № 125н «Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации» (с изм. от 01 декабря 2015 г. № 189н) // Российская газета. 2014. 28 февраля. № 48; www.pravo.gov.ru, 29.01.2016.

путем перечисления денежных средств на лицевой счет продавцам (застройщикам, подрядчикам) жилья.

Во-вторых, получатели социальной поддержки могут в заявительном порядке воспользоваться правом получения единовременной денежной выплаты на строительство или приобретение жилого помещения для улучшения жилищных условий за счет средств федерального бюджета с помощью жилищных сертификатов. Получив жилищный сертификат, гражданин заключает договор банковского счета и открывает счет в кредитной организации. После этого он заключает договор купли-продажи, осуществляет государственную регистрацию данного договора и права собственности. При этом перечисление бюджетных средств на банковский счет получателя поддержки производится территориальным органом Федерального казначейства только после проверки жилищного сертификата банком, государственным заказчиком (с 08 апреля 2014 г. им является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ) и получения платежных документов и заверенной копии заявки банка для перечисления средств.

В данном случае получатели средств социальной поддержки являются одним из участников финансовых правоотношений по использованию бюджетных средств. При этом заключение договора купли-продажи жилого помещения, в которой стороной выступает получатель социальной поддержки, предшествует вышеназванным финансовым правоотношениям. С другой стороны, данные правоотношения порождают исполнение банком распоряжения получателя социальной поддержки о перечислении зачисленных на его банковский счет бюджетных средств для оплаты жилого помещения.

Проведенный анализ взаимосвязи расходных обязательств публично-правовых образований и финансовых правоотношений позволяет сделать следующие выводы. Совокупность обстоятельств, включая нормативные правовые акты, порождающие расходные обязательства публично-правовых

образований, в том числе в социальной сфере, выступает юридическим фактом, с которым бюджетное законодательство связывает возникновение финансовых правоотношений по формированию, распределению и использованию средств государственных и местных бюджетов. При этом возникновение и реализация расходных обязательств в конкретном финансовом году (бюджетных обязательств) происходит посредством бюджетных правоотношений, возникающих на стадиях бюджетного процесса.

Расходные обязательства публично-правовых образований в социальной сфере обладают рядом особенностей. Обладая высокой общественной значимостью, они, с одной стороны, находятся под особым контролем государства и имеют приоритетное значение в ряду других расходных обязательств. С другой стороны, требуя значительного финансирования, они нередко перераспределяются государством по разным уровням публичного управления, не всегда получая надлежащее финансовое обеспечение в форме субвенций для исполнения передаваемых полномочий, что подтверждается многочисленными судебными спорами. Большинство расходных обязательств в социальной сфере относятся к публичным обязательствам или публичным нормативным обязательствам. Кроме того, неопределенность правового регулирования рассматриваемых расходных обязательств требует на законодательном уровне уточнения порядка их установления и восстановления зависимости формирования бюджетных социальных расходов от государственных минимальных социальных стандартов.

Одним из принципов социального государства, который в немалой степени проявляется в нормах бюджетного права, выступает *социально-экономическое равноправие индивидов, социальных, национальных и иных общностей*. Данный принцип, как уже ранее отмечалось, предполагает эффективное обеспечение государством равных социально-экономических возможностей индивидам и их общностям с целью повышения

благополучия населения. В связи с этим именно в нормах бюджетного права закрепляются механизмы финансового обеспечения гарантий социального характера, которые способствуют поддержанию социальной стабильности, стимулируют правомерное поведение граждан, в том числе в финансовых правоотношениях. При этом выравнивание возможностей социальных групп и регионов зависит от эффективности экономической и бюджетно-правовой политики государства, оптимизации межбюджетных отношений и качественного повышения уровня жизни населения.

Стимулирование общества к социально значимому поведению посредством норм бюджетного права может осуществляться с помощью различных юридических средств. Правовые стимулы в бюджетном праве можно именовать как бюджетно-правовые стимулы. Их примером может служить предоставление межбюджетных субсидий, субсидий физическим и юридическим лицам, бюджетных кредитов при соблюдении определенных условий¹. При этом следует отметить, что в бюджетном законодательстве в связи с отсутствием самой категории «правовые стимулы» правовое регулирование бюджетно-правовых стимулов не отличается последовательностью и четкостью, в том числе с точки зрения юридической техники.

В финансово-правовой науке понятию и видам бюджетно-правовых стимулов как частному проявлению правовых стимулов практически не уделяется внимания. Бюджетно-правовые стимулы, будучи разновидностью финансово-правовых стимулов, имеют определенную специфику. Они представляют собой законодательно определенные правовые средства, побуждающие субъектов бюджетных и иных правоотношений к правомерному поведению в бюджетной и других сферах и создающие благоприятные условия для удовлетворения их законных интересов.

¹ См., например: п. 1 ст. 93.3 БК РФ.

В качестве одного из видов бюджетно-правовых стимулов социальной направленности можно рассматривать средства материнского (семейного) капитала. Они представляют собой средства федерального бюджета, которые передаются в бюджет Пенсионного фонда РФ для реализации дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей. Материнский (семейный) капитал выступает бюджетным поощрением для семей, имеющих двух и более детей, в целях повышения их уровня жизни и одновременно для улучшения демографической ситуации в стране на длительный период (с 1 января 2007 года по 31 декабря 2018 года). При этом средства данного капитала могут быть использованы для реализации ряда конституционных прав членов таких семей на территории РФ: на жилище; образование одного или нескольких детей, не достигших 25 летнего возраста, в образовательных учреждениях на территории России; социальную поддержку детей-инвалидов, дополнительное социальное обеспечение по возрасту матери.

Так, право на жилище может быть реализовано для улучшения жилищных условий путем приобретения, строительства или реконструкции жилого помещения, которое оформляется в общую долевую собственность родителей и детей. Средства материнского капитала могут направляться и на погашение привлеченных для вышеуказанной цели средств по договору займа или кредитному договору. Средства материнского капитала могут быть использованы для реализации права на дополнительное социальное обеспечение по возрасту матери путем направления средств капитала на формирование ее накопительной пенсии. Кроме того, как уже ранее упоминалось, часть материнского капитала можно было использовать в виде единовременной выплаты в размере 20 тыс. рублей с целью материальной поддержки семьи в 2015 году¹. С 2016 года средства материнского капитала

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р «Об утверждении Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».

стало возможным использовать и на приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов¹.

Финансово-правовой аспект правоотношений, возникающих в связи с получением дополнительной государственной поддержки в виде материнского (семейного) капитала, включает в себя несколько составляющих. Во-первых, объектом таких правоотношений выступают средства федерального бюджета, направляемые со счета Федерального казначейства на счет Пенсионного фонда РФ по заявке последнего. При этом данные средства отражаются в расходной части бюджета Пенсионного фонда РФ с указанием их целевого назначения – направление денежных средств на основании заявлений о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала для реализации вышеназванных прав членов семей.

Во-вторых, помимо граждан, имеющих право на получение государственного сертификата на материнский (семейный) капитал и подающих заявление на распоряжение его средствами, обязательными субъектами рассматриваемых правоотношений являются их контрагенты, участвующие в реализации владельцами сертификатов их прав, Пенсионный фонд РФ, его территориальные органы, Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, Центральный банк РФ. Контрагенты владельцев сертификатов на материнский (семейный) капитал (собственники жилых помещений, жилищные, жилищно-строительные, жилищные накопительные кооперативы, организации, осуществляющие предоставление кредита или займа по соответствующим договорам, образовательные учреждения на территории РФ, управляющие компании по управлению средствами пенсионных накоплений) являются непосредственными получателями средств данного капитала, который зачисляется на их счета в безналичном

¹ См.: Федеральный закон от 28 ноября 2015 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2015. № 48, ст. 6714.

порядке со счета Пенсионного фонда РФ, его территориального органа или кредитной организации.

Пенсионный фонд РФ и его территориальные органы выступают обязательными субъектами рассматриваемых правоотношений. На них возлагается принятие и рассмотрение заявлений граждан, имеющих право на получение государственного сертификата, на распоряжение средствами материнского капитала, выполнение действий по направлению указанных средств контрагентам владельцев сертификатов, учет операций, связанных с зачислением, использованием и расходом средств материнского (семейного) капитала. Кроме того, они несут ответственность за правильность расчета объема средств, переводимых из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда РФ, и их использования в соответствии с заявкой, представленной в Министерство финансов РФ. Последнее, в свою очередь, является получателем средств федерального бюджета на предоставление дополнительных мер государственной поддержки семей.

Рассмотренный вид бюджетных стимулов имеет и вполне определенные ограничения его использования. Прежде всего, как уже отмечалось, он носит временный характер, поскольку федеральный закон, предусматривающий его реализацию, применяется к правоотношениям, возникшим в связи с рождением (усыновлением) ребенка (детей) в период с 1 января 2007 года по 31 декабря 2018 года. Кроме того, материнский (семейный) капитал имеет строго целевое назначение и достаточно подробную регламентацию его использования как на законодательном, так и подзаконном уровнях.

Следует отметить, что аналогичные финансовые стимулы предусмотрены и в некоторых субъектах РФ, например, в Новосибирской

области¹, республике Хакасия², в виде областного (республиканского) семейного капитала (регионального капитала «Семья»), который предоставляется из регионального бюджета в целях улучшения демографической ситуации в соответствующем регионе и социальной поддержки семей. Порядок регулирования данной меры государственной поддержки на региональном уровне во многом совпадает с процедурами предоставления федерального материнского (семейного) капитала. При этом, несмотря на более низкий размер такой поддержки (100 тыс. рублей в 2012 – 2013 гг.), региональный семейный капитал по сравнению с федеральным капиталом имеет и дополнительные возможные цели использования – приобретение автотранспорта, а в Республике Хакасия – оплата платных медицинских услуг ребенку (детям) в лечебно-профилактических учреждениях на территории РФ. Возможность направления средств капитала на лечение является дополнительной гарантией реализации конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Кроме того, в Пермском крае действие областного семейного капитала не ограничено временными рамками.

Бюджетно-правовой мерой компенсационно-стимулирующего характера можно назвать и дополнительную меру государственной социальной поддержки многодетных и молодых семей, направленную на улучшение их жилищных условий и действовавшую в Пермском крае³. Она заключается в предоставлении из регионального бюджета денежной компенсации на возмещение затрат, произведенных такими семьями на заготовку, транспортировку и распиловку древесины, приобретенной по

¹ См.: Закон Новосибирской области от 30 сентября 2011 г. № 125-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей на территории Новосибирской области» (с изм. от 02 июля 2014 г. 452-ОЗ) // Советская Сибирь, 2011. 14 октября. № 193.

² См.: Закон Республики Хакасия от 08 июля 2011 г. № 64-ЗРХ «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Хакасия» (от 26 декабря 2013 г. № 132-ЗРХ) // Вестник Хакасии. 2011. № 61.

³ См.: Закон Пермского Края от 13 декабря 2012 г. № 137-ПК «О дополнительных мерах социальной поддержки молодых семей и многодетных семей в решении жилищной проблемы на территории Пермского края» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2012. 17 декабря.

договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан, например в целях строительства индивидуального жилого дома с надворными постройками. При этом срок действия данной меры был ограничен 3 годами (с 01 января 2013 г. по 31 декабря 2015 г.).

Реализация принципов социального государства, в том числе *принципа социальной безопасности*, в странах с рыночной экономикой во многом зависит от макроэкономической ситуации в мире, его регионе и (или) отдельно взятой стране. В условиях циклических мировых финансовых кризисов возрастают препятствия либо возникает угроза для осуществления социально ориентированной экономической, в том числе бюджетно-правовой политики. В связи с этим вопрос о финансовой безопасности как разновидности социальной безопасности стран с рыночными способами хозяйствования, и в особенности социальных государств, приобретает острую актуальность.

Понятие финансовой безопасности широко используется учеными-экономистами¹ и рассматривается ими как неотъемлемая часть экономической безопасности. Сущность финансовой безопасности государства заключается в создании условий, способствующих обеспечению устойчивости, эффективности и конкурентоспособности финансовой системы государства, необходимой для осуществления в достаточном объеме (с точки зрения финансовых ресурсов) его самостоятельной экономической и социальной политики в целях реализации и защиты национальных ценностей и национальных интересов².

¹ См., например: *Громова А.С.* Бюджетно-финансовая безопасность и экономический рост как критерии проведения экономической политики государства // Известия Томского политехнического университета. 2007. Т. 11. № 6. С. 42 – 45; *Коробов В.В.* Финансовая безопасность в системе государственного финансового контроля: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Иваново, 2010; *Никифорова А.А.* Факторы финансовой устойчивости и безопасности местного бюджета: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Волгоград, 2007.

² Подробнее о вопросах финансовой безопасности см.: *Финансовая безопасность: экономические и правовые проблемы: Сборник научных трудов (по материалам международной научно-практической конференции, Саратов, 31 мая 2012 г.)* / [ред. кол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. Саратов: Издательство ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. 236 с.; *Нудель С.Л.* Финансовая безопасность и основные направления ее обеспечения // *Финансовое право*. 2011. № 8. С. 14 – 16; *Кондрат Е.Н.* Создание

К числу критериев самодостаточности и устойчивости бюджетной системы как составной части финансовой системы страны можно отнести, например, сбалансированность доходов и расходов государственных и местных бюджетов, включая снижение внешнего и внутреннего долга; стабильность поступления бюджетных доходов; наличие необходимых денежных резервов, сосредоточенных в государственных и местных бюджетах.

Обеспечение финансовой безопасности государства в бюджетной сфере заключается не только в деятельности его органов по поддержанию сбалансированности бюджетов страны, но и в их способности обеспечить устойчивый экономический рост государства, сгладить последствия кризисных явлений в экономике, противостоять существующим и возникающим угрозам финансовой зависимости от внешних факторов.

Программным документом в области финансовой безопасности России, в том числе в бюджетной сфере, в настоящее время является Стратегия национальной безопасности РФ¹, в которой, однако, само понятие «финансовая безопасность» не используется. Анализ вышеуказанного документа с учетом цели настоящего исследования позволяет выделить следующие основные моменты, касающиеся финансовой безопасности в бюджетной сфере России как социального государства.

К числу приоритетов устойчивого развития России как социального государства, на которых она сосредоточивает свои усилия и ресурсы для обеспечения своей национальной безопасности, наряду с достижением основных приоритетов, следует отнести следующие:

повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения;

единой правовой основы регулирования финансового контроля как условие финансовой безопасности государства // Административное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 84 – 89.

¹ См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1, ст. 212.

экономический рост, который достигается, прежде всего, путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал;

наука, технологии, образование, здравоохранение и культура, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства.

Стратегическими целями обеспечения финансовой безопасности по вышеуказанным приоритетам устойчивого развития в соответствии со Стратегией национальной безопасности РФ выступают:

уменьшение степени социального и имущественного неравенства населения;

устойчивый рост численности населения, в том числе путем увеличения продолжительности жизни, снижение инвалидности и смертности;

развитие науки, технологий и образования;

совершенствование национальных инвестиционных и финансовых институтов;

совершенствование стандартов оказания медицинской помощи.

К основным угрозам и (или) рискам финансовой безопасности социального государства в бюджетной сфере, исходя из Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года, следует отнести:

зависимость национальной экономики от экспорта сырья и соответственно от внешнеэкономической конъюнктуры;

мировые и региональные финансовые кризисы;

низкий уровень стабильности национальной финансовой системы;

недостаточная эффективность государственного регулирования национальной экономики, снижение темпов экономического роста;

неравномерное развитие регионов.

Исходя из Стратегии национальной безопасности РФ, органы власти для противодействия угрозам финансовой безопасности в бюджетной сфере

по ряду направлений должны взаимодействовать с институтами гражданского общества. К таким направлениям следует отнести, например, совершенствование государственно-частного партнерства в целях укрепления материально-технической базы учреждений социальной сферы, развития жилищного строительства; создание условий для ведения здорового образа жизни, стимулирования рождаемости и снижения смертности населения.

Сглаживание негативных последствий финансовых кризисов 2008 – 2009, а также 2014 – 2015 гг. стало возможным во многом благодаря созданным в 2000-е годы финансовым резервам (золотовалютным запасам, наличию Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), а также принятым руководством страны с их использованием антикризисным мерам, направленным на стабилизацию всей финансовой системы и адресную поддержку стратегических сфер экономики. При этом Российское государство смогло не только обеспечить принятые на себя до кризиса социальные обязательства, но и по некоторым направлениям увеличить их в посткризисные периоды.

Как уже отмечалось, вышеуказанные финансовые резервы были образованы за счет нефтегазовых доходов и удачной конъюнктуры цен на мировых рынках углеводородов. При этом в периоды кризисов пришлось отказаться на длительный период от целевого использования, например, Фонда национального благосостояния, направляя его средства, в частности, на погашение дефицита федерального бюджета. Поэтому наличие финансовых резервов у государства нельзя рассматривать как главное, хотя и весьма весомое, средство обеспечения финансовой безопасности социального государства в бюджетной сфере.

В условиях действующего в настоящее время экономического кризиса руководство страны продолжает принимать меры, способствующие укреплению ее социальной, в том числе финансовой, безопасности. Антикризисные меры призваны обеспечить проведение оптимизации

бюджетных расходов при выполнении всех социальных обязательств, создание условий для развития и инвестирования отечественного промышленного производства и т.п. В связи с этим, думается, что комплексная реализация в ближайшие годы рассмотренных выше направлений с учетом возможных рисков и угроз способна обеспечить в России социальную, в том числе финансовую безопасность в бюджетной сфере.

Еще одним важным фактором социально направленного развития бюджетного права является его нацеленность на достижение баланса частных и публичных интересов. При этом заслуживает поддержки использование в последнее время отдельными представителями финансово-правовой науки антропосоциокультурного подхода при исследовании традиционных для нее вопросов¹. Его суть заключается в рассмотрении личности как системообразующего ядра общества и государства и признании прав и законных интересов человека высшей ценностью при формировании системы правового регулирования. В частности, в соответствии с данным подходом публично-правовые образования и их органы выступают в бюджетных правоотношениях представителем публичных интересов человека, в соответствии с которыми и должны использоваться средства государственных и местных бюджетов. При этом право собственности публично-правовых образований на данные средства в данном контексте считается условным². В связи с этим новый смысл приобретает использование в бюджетном праве принципа приоритета публичных интересов, современное понимание которого сближается с содержанием принципа обеспечения баланса частных и публичных интересов.

Подводя итог вышеизложенному в данной главе, можно сделать следующие выводы. Реализация идей и принципов социального государства,

¹ См.: *Афони́на Е.В., Химичева Н.И.* К вопросу о применении антропосоциокультурного подхода в финансовом праве // *Налоги*. 2015. № 2. С 46 – 48; *Гаврилюк Р.А.* Антропосоциокультурный код налогового права: монография. Книга 1. Истоки налогового права. Черновцы: Черновицкий нац. ун-т, 2014.

² См.: *Афони́на Е.В., Химичева Н.И.* Указ. соч. С. 47.

а также принципа социальной направленности финансово-правового регулирования обуславливают и необходимость социально ориентированного развития бюджетного права. Социальная направленность бюджетного права может быть достигнута, как представляется, путем проведения социально ориентированной бюджетно-правовой политики, реализации принципов права и социального государства, закрепленных в Конституции РФ и бюджетном законодательстве, обеспечения баланса частных и публичных интересов при осуществлении бюджетно-правового регулирования.

Социальная ориентированность бюджетно-правовой политики должна заключаться, думается, в нескольких аспектах. Во-первых, в справедливом (соразмерном) распределении средств государственных и местных бюджетов, в том числе между различными отраслями народного хозяйства, сферами публичного управления, публично-правовыми образованиями, способствующем обеспечению достойной жизни и свободного развития человека, сохранению и укреплению социальной стабильности в обществе. Во-вторых, в стимулировании субъектов бюджетных и иных правоотношений к социально ответственному поведению, способствующему экономическому и социальному развитию соответствующих территорий, организаций, увеличению доходов населения, в том числе путем сочетания финансово-правового убеждения и принуждения, предоставления дополнительных прав по формированию и использованию источников доходов региональных и местных бюджетов. В-третьих, в широком использовании бюджетно-правовых стимулов социальной направленности, которые нуждаются в совершенствовании и развитии с точки зрения определения понятийного аппарата, нормативного содержания и юридической техники. В частности, представляется целесообразным законодательно закрепить само понятие и виды бюджетно-правовых стимулов. Так, ст. 6 Бюджетного кодекса РФ следует дополнить абзацем 20 следующего содержания: «Бюджетно-правовые стимулы – установленные

настоящим Кодексом правовые средства, побуждающие субъектов бюджетных и иных правоотношений к правомерному поведению в бюджетной и других сферах и создающие благоприятные условия для удовлетворения их законных интересов». Кроме того, Бюджетный кодекс РФ можно дополнить ст. 74.2 «Бюджетно-правовые стимулы.

К бюджетно-правовым стимулам относятся:

субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемые из федерального бюджета; субсидии местным бюджетам, предоставляемые из бюджетов субъектов Российской Федерации; субсидии, предоставляемые из местных бюджетов в формах, предусмотренных настоящим Кодексом;

субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам;

средства материнского (семейного) капитала, предусмотренные Федеральным законом «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»;

иные правовые средства, предусмотренные настоящим Кодексом и создающие благоприятные условия для удовлетворения законных интересов субъектов бюджетных и иных правоотношений».

При этом вопросы формирования и реализации социально ориентированной бюджетно-правовой политики в современных условиях требуют дальнейшего глубокого научного осмысления и практического воплощения, в том числе в аспекте взаимодействия с принципами социального государства и принципами, действующими в бюджетном праве.

Глава 6. Налоговое право Российской Федерации и проблемы усиления его социальной направленности

Переход к рыночным механизмам хозяйствования, построение соответствующих им правовой и налоговой систем, принятие Налогового кодекса РФ привели к стремительному развитию налогового права в России в 90-е годы XX – начале XXI веков. Большинство исследователей отечественного налогового права справедливо относят его в настоящее время к одной из основных, крупнейших подотраслей финансового права¹. В то же время в литературе встречается точка зрения о том, что налоговое право является самостоятельной отраслью российского права².

В условиях развития в России социального государства важной задачей органов государственной власти, местного самоуправления, юридической науки становится усиление социальной направленности всей системы отечественного права, включая такое ее нормативное образование, как налоговое право. Социальная направленность налогового права, исходя из содержания принципа социальной направленности финансово-правового регулирования, обуславливается рядом факторов. К их числу следует отнести социально ориентированную налогово-правовую политику, принципы социального государства и принципы права, закрепленные в Конституции РФ и законодательстве РФ о налогах и сборах, нацеленность институтов и отдельных норм налогового права на достижение сочетания частных и публичных интересов.

В рамках настоящего исследования представляется целесообразным остановиться на основных проблемах формирования и реализации вышеуказанных факторов социальной направленности налогового права.

¹ См., например: *Гриценко В.В.* Указ. соч. С. 9; *Ильин А.Ю.* Указ. соч. С. 21; *Финансовое право России / отв. ред. М.В. Карасева.* С. 33; *Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой.* С. 24; С. 58; *Химичева Н.И.* *Финансовое право как отрасль российского права.* С. 58.

² См., например: *Винницкий Д.В.* Категория «финансовая деятельность государства» в науке российского финансового права С. 26; *Миляков Н.В.* Указ. соч. С. 147.

6.1. Социально ориентированная налогово-правовая политика и налогово-правовые стимулы социальной направленности: проблемы взаимосвязи

Одним из основных видов финансово-правовой политики Российского государства является его налогово-правовая политика, поскольку существенная роль в процессе легитимации и осуществлении политического курса страны, воли ее официальных лидеров и органов власти в сфере публичных финансов вполне очевидно принадлежит нормам налогового права. Налогово-правовую политику можно определить как деятельность государства, осуществляемую во взаимодействии с институтами гражданского общества, по формированию и реализации с помощью юридических средств концептуальных идей, программ, направленных на обеспечение эффективного правового регулирования в области налогообложения.

Формирование концепций налогово-правовой политики должно основываться на четко сформулированных приоритетах, вытекающих из конституционных принципов, и прежде всего принципа социального государства. Исходя из смысла ст. 7 Конституции РФ, налогово-правовая политика должна способствовать созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и, таким образом, носить четко выраженную социальную или, точнее, общественную направленность, реализовываться в интересах всего общества или, по крайней мере, его большинства, а не отдельных социальных групп. Как представляется, социальная ориентированность налогово-правовой политики должна заключаться в:

справедливом распределении государством налогового бремени на население и бизнес;

стимулировании их к ответственному, а значит и социально значимому поведению;

повышении их заинтересованности в активной созидательной деятельности, приводящей к социальной стабильности и росту благосостояния всего общества;

учете законодательством о налогах и сборах социальных факторов.

Как уже отмечалось, в последние годы, в том числе в периоды экономических кризисов, Российское государство продолжает ранее намеченный курс на модернизацию и технологическое обновление отечественной экономики, повышение уровня жизни населения. В частности, в условиях мирового экономического кризиса 2008 – 2009 гг. в области налогово-правовой политики государство было нацелено на продолжение курса по оптимизации налоговой системы РФ. В частности, была продолжена политика налогового стимулирования в отношении всех налогоплательщиков (развитие института изменения сроков уплаты налогов), а также их отдельных категорий: субъектов малого предпринимательства, сельскохозяйственных товаропроизводителей, инвесторов, субъектов, развивающих научно-техническую и инновационную деятельность либо внедряющих результаты такой деятельности и др. Например, речь идет о законодательном расширении возможности применять упрощенную систему налогообложения большему числу субъектов предпринимательской деятельности (увеличение размера выручки до 60 млн. рублей в год)¹. Кроме того, получили развитие правовые механизмы, уменьшающие налоговую базу по налогу на прибыль для некоторых категорий налогоплательщиков (увеличение видов затрат², совершенствование порядка амортизации³), при снижении с 1 января 2009 года для большинства организаций ставки по

¹ См.: п. 4.1 ст. 346.13 НК РФ в ред. Федерального закона от 19 июля 2009 г. № 204-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3641.

² См.: пп. пп. 3.2, 3.3, 12, 38, 39 п. 1, пп. пп. 16 п. 2 ст. 251 НК РФ.

³ См.: ст. 258 НК РФ в ред. Федерального закона от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 48, ст. 5519.

данному налогу с 24 до 20 %. При этом следует заметить, что бывший Президент РФ Д.А. Медведев, наряду с мерами налогового стимулирования, заявил и о необходимости применения дестимулирующей функции налогов¹. Содержание последней заключалось в повышении ставок акцизов на табачную и алкогольную продукцию темпами, превышающими прогнозируемую инфляцию, с учетом необходимости решения задач в области охраны здоровья населения².

Как уже отмечалось ранее, нестабильность внешнеполитической обстановки для России в 2014 году, повлияла на корректировку, а по некоторым направлениям – существенное изменение, ее внутривнутриполитического курса. Среди последних программных документов, в которых нашли отражение основные ориентиры российской налогово-правовой политики в новых реалиях, следует особо выделить Послания Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 года и от 3 декабря 2015 года, Антикризисный план Правительства РФ³. В этой связи представляется интересным провести анализ вышеуказанных документов с точки зрения оценки социальной направленности налогово-правовой политики России на данном этапе ее развития.

В области налогово-правовой политики Российское государство в современных условиях нацелено на стабилизацию в ближайшие несколько лет условий налогообложения, снижение налогового бремени для малого и среднего предпринимательства, создание условий для развития промышленного производства. В этой связи В.В. Путин в своем Послании Федеральному собранию в 2014 году особо подчеркнул, что «отношения бизнеса и государства должны строиться на философии общего дела, на

¹ См.: Бюджетное послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах».

² См.: п.1 ст. 193 НК РФ в ред. Федерального закона от 28 ноября 2009 г. № 282-ФЗ «О внесении изменений в главы 22 и 28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. .2009. № 48, ст. 5732.

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р «Об утверждении Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».

партнёрстве и равноправном диалоге». При этом, по его мнению, государству необходимо ориентироваться на ответственных, соблюдающих закон и обязательства предпринимателей, которые дорожат своей деловой и социальной репутацией и хотят приносить пользу России, создавать им условия для результативного труда¹. Фактически речь идет о необходимости реализации принципа социальной ответственности и поддержки государством социально ответственного поведения предпринимателей, от которого зависит уровень благосостояния как страны, так и их самих.

В частности, некоторые ученые-экономисты, основываясь на исследовании крупнейших американских компаний, проводят прямую взаимосвязь между социально ответственным поведением предпринимателей и уровнем успешности их бизнеса. В то же время в России такая зависимость большинством предпринимателей еще не осознана и не мотивирована². Видимо поэтому и для возрастания доверия бизнеса к государству, особенно в нынешних геополитических реалиях, Президентом РФ неслучайно заявлено о продолжении снижения административного давления на добросовестных субъектов предпринимательства, об объявлении, а в дальнейшем и продолжении до 1 июля 2016 года, однократной полной амнистии капитала, возвращающегося в страну³.

Как уже отмечалось, важнейшим юридическим средством реализации экономической и налогово-правовой политики является налоговое стимулирование, способствующее, в свою очередь, реализации общеправового принципа сочетания стимулирования и ограничения в праве и социально-экономического равноправия индивидов и социальных, национальных и иных общностей как принципа социального государства. В условиях формирования и развития в России социальной государственности

¹ См.: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 года.

² См.: *Порезанова Е.В.* Трудности внедрения социокультурной модели поведения экономических агентов в России // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 4-1. С. 103.

³ См.: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 года; Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 3 декабря 2015 года.

налогово-правовые стимулы (льготы, изъятия, поощрения и т.п.) становятся также важным способом повышения благосостояния населения, поскольку их использование уменьшает налоговую базу по налогам и способствует перераспределению доходов налогоплательщиков для их личных и иных целей. Поэтому в широком смысле можно говорить о социальной (общественной) направленности большинства налогово-правовых стимулов независимо от цели их установления.

Кроме того, законодательством РФ о налогах и сборах в последние годы для отдельных категорий граждан и организаций социальной сферы устанавливаются различного рода налогово-правовые стимулы (в узком смысле), носящие ярко выраженный социальный характер, например, по налогу на доходы физических, земельному налогу. Анализ вышеуказанных стимулов свидетельствует об одобрении и поддержке государством с помощью налогово-правового механизма определенных видов социально значимых видов деятельности и действий, социально уязвимых слоев населения (пенсионеров, инвалидов, ветеранов боевых действий и т.п.).

С помощью налогового права государство пытается стимулировать и развитие малого и среднего бизнеса, в том числе в аграрном секторе экономики, предоставляя его субъектам возможность перехода на специальные налоговые режимы (упрощенная система налогообложения¹, единый сельскохозяйственный налог², патентная система налогообложения³). Данные режимы предполагают общее уменьшение налогового бремени путем сокращения числа уплачиваемых указанными субъектами налогов, установления более низких по сравнению с общим режимом налогообложения налоговых ставок, а также иные более льготные условия налогообложения. Установление и применение вышеуказанных правовых режимов способствует, как уже отмечалось, социально ответственному

¹ См.: глава 26.2 НК РФ.

² См.: глава 26.1 НК РФ.

³ См.: глава 26.5 НК РФ.

поведению субъектов малого и среднего бизнеса, которые тем самым могут более эффективно реализовывать свободу выбора профессии и занятости как оставляющей конституционного право на труд.

Разработке понятия и видов правовых стимулов в налоговом праве (налогово-правовых стимулов) как частного проявления правовых стимулов уже уделялось определенное внимание в финансово-правовой науке¹. По своему содержанию налогово-правовые стимулы можно подразделить на три вида: льготы, поощрения, иммунитеты. При этом следует отметить, что в законодательстве о налогах и сборах в связи с отсутствием самой категории «правовые стимулы» правовое регулирование налогово-правовых стимулов не отличается последовательностью и четкостью, в том числе с точки зрения юридической техники².

Анализ юридической литературы, посвященной исследованию правовых стимулов³, а также законодательства о налогах и сборах позволяет предложить авторские определения налоговых стимулов: налоговой льготы, налогового поощрения, налогового иммунитета. Под налоговой льготой следует понимать законодательно установленное правовое средство, способствующее облегчению положения субъекта налогового права и выражающееся в предоставлении ему дополнительных, особых прав (преимуществ) и (или) освобождении от обязанностей. Налоговое поощрение можно определить как законодательно установленное правовое средство, направленное на поддержку или одобрение государством правомерных

¹ См.: *Беликов Е.Г.* Установление налогов в Российской Федерации: некоторые вопросы юридической техники // Современные проблемы теории налогового права: материалы международной научной конференции (Воронеж, 4 – 6 сентября 2007 г.). Воронеж, Изд-во Воронежского государственного университета, 2007. С. 121-125; *Бубенищев А.Д.* Финансово-правовые стимулы инвестиционной деятельности // Финансовое право. 2005. № 3. С. 5 – 8; *Лайченкова Н.Н.* Стимулы в налоговом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; *Пономарев А.В.* Правовые стимулы в налоговом праве Российской Федерации (финансово-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

² Подробнее об этом см.: *Беликов Е. Г.* Налоговые стимулы социальной направленности // *Налоги*. 2014. № 1. С. 12 – 13.

³ См.: *Бубенищев А.Д.* Указ. соч.; *Гущина Н.А.* Поощрение в праве: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2004; *Лайченкова Н.Н.* Указ. соч.; *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве М., 2003; *Малько А.В., Шундинов К.В.* Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003; *Мирошник С.В.* Теория правового стимулирования. Ростов-на-Дону, 2003; *Пономарев А.В.* Указ. соч.

действий, деятельности субъекта налогового правоотношения в какой-либо сфере путем применения к нему мер материального характера в области налогообложения.

Налоговый иммунитет представляет собой правовой режим, при котором субъект налогового права освобождается от выполнения некоторых обязанностей в соответствии с международным или национальным законодательством в определенных пределах (при наличии определенных условий) в целях обеспечения выполнения публичных функций. Во многих странах налоговый иммунитет, в том числе в России, предусматривается для сотрудников дипломатических и консульских органов иностранных государств, членов их семей, международных организаций (ст. 215 НК РФ). Однако анализ данного правового режима показывает, что как таковой социальной направленностью он по общему правилу не обладает, хотя и может распространяться на сотрудников международных организаций, работающих в социальной сфере (например, сотрудников Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца)

Налоговые льготы, характеризующиеся социальной направленностью, могут выражаться в нескольких основных формах. Во-первых, в форме необлагаемого минимума объекта налогообложения или налоговой базы. Например, в соответствии с п. 5 ст. 391 НК РФ налоговая база по земельному налогу уменьшается на необлагаемую налогом сумму в размере 10 тысяч рублей в отношении земельного участка, находящегося в собственности некоторых категорий инвалидов.

Во-вторых, в виде изъятий определенных объектов налогообложения. Так, по налогу на доходы физических лиц не подлежат налогообложению государственные пособия, пенсии, определенные компенсационные выплаты, алименты, некоторые единовременные выплаты, стипендии и т.п.¹. Не являются объектом обложения транспортным налогом легковые автомобили,

¹ См.: п.п. 1-3, 5, 8, 11 и др, ст. 217 НК РФ.

специально оборудованные для использования инвалидами, а также полученные через органы социальной защиты населения (под. 2 п. 2 ст. 358 НК РФ). От обложения земельным налогом освобождаются, например, религиозные организации и общероссийские общественные организации инвалидов в отношении определенных земельных участков (подп. 4, 5 ст. 395 НК РФ)

В-третьих, в форме освобождения от уплаты налога отдельных категорий плательщиков в отношении одного объекта налогообложения каждого вида. Например, от уплаты налога на имущество физических лиц освобождаются пенсионеры, инвалиды I и II групп инвалидности, инвалиды с детства, члены семей военнослужащих, потерявших кормильца, и т.д.¹

Следует отметить, что законодатель использует только термин «налоговые льготы» (в качестве факультативного элемента налогообложения), нередко включая в него и налоговые поощрения. Кроме того, очень часто налоговые льготы и другие виды налогово-правовых стимулов закрепляются не в виде самостоятельного элемента налогообложения (пусть даже с обобщающим названием «налоговые льготы»), а в рамках других элементов налогообложения – объекта налогообложения, налоговой базы.

Ярким свидетельством данного утверждения выступают налоговые вычеты по налогу на доходы физических лиц, предусмотренные ст. ст. 218 – 221 НК РФ. В данном случае они, исходя из п. 3 ст. 210 НК РФ, выступают в качестве составной части налоговой базы. Безусловно, что указанные налоговые вычеты есть не что иное, как налогово-правовые стимулы, но к какому виду их следует отнести?

Анализ статей 218–220 НК РФ показывает, что в рамках предусмотренных в них налоговых вычетов содержатся не только разнообразные виды налоговых льгот, но и налоговые поощрения. К

¹ См.: п. 1 ст. 407 НК РФ.

последним из них, которые характеризуются социальной направленностью, можно отнести, например: 1) стандартный вычет на «обеспечение» детей (подп. 4 п. 1 ст. 218 НК РФ); 2) социальные вычеты на благотворительность, пенсионное обеспечение, обучение (подп. 1, 2, 4, 5 п. 1 ст. 219 НК РФ); 3) имущественный вычет в связи с новым строительством либо приобретением жилья (подп. 2 п. 1 ст. 220 НК РФ). Несмотря на то, что многие из перечисленных выше налоговых стимулов на первый взгляд похожи на некоторые виды льгот (необлагаемый минимум, скидки и т.д.), их содержание явно свидетельствуют о специальной (социально-стимулирующей) направленности этих мер, об одобрении и поддержке государством определенных видов деятельности, действий (рождение и воспитание детей, опека, попечительство, благотворительная деятельность, улучшение жилищных условий).

Выделение указанных налоговых поощрений в отдельную группу налогово-правовых стимулов, уменьшающих налоговую базу, либо даже в самостоятельный, но факультативный элемент налогообложения с одновременным увеличением их размеров позволит более четко, наглядно реализовать на практике регулирующие возможности налогов, послужит для населения дополнительным, а может быть и решающим мотивом к социально значимой деятельности.

Несмотря на определенные успехи в реализации социально ориентированной стимулирующей налогово-правовой политики по отдельным направлениям, она еще во многом нуждается в совершенствовании. Так, представляется необходимым отменить ограничения по использованию стандартных и социальных налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц. В частности, имеется в виду положения, в соответствии с которыми стандартный вычет на «содержание ребенка», предусмотренный подп. 4 п. 1 ст. 218 НК РФ, предоставляется до тех пор, пока налоговая база с начала налогового периода не превысит 350 000 рублей. Кроме того, социальные налоговые вычеты (за исключением

расходов на обучение детей налогоплательщика и расходов на дорогостоящее лечение) предоставляются в размере фактически произведенных расходов, но в совокупности не более 120 000 рублей в налоговом периоде. В случае наличия у налогоплательщика в течение года одновременно расходов на обучение, медицинское лечение, расходов по договору (договорам) негосударственного пенсионного обеспечения и по договору (договорам) добровольного пенсионного страхования он самостоятельно выбирает, какие виды расходов и в каких суммах учитываются в пределах вышеуказанного ограничения.

Вышеуказанные примеры в отношении изменения содержательной стороны налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц являются небольшим свидетельством более сложной и значимой проблемы – необходимости комплексного реформирования института налогово-правовых стимулов в целом, и налоговых льгот в частности. Во-первых, нуждается в уточнении само законодательное определение налоговых льгот (ст. 56 НК РФ), которые являются лишь разновидностью понятия «налогово-правовые стимулы», требующее в свою очередь законодательного закрепления. Во-вторых, необходим единый подход к определению места налоговых стимулов в структуре элементов налогообложения. Так, законодатель использует термин «налоговые льготы» в качестве факультативного элемента налогообложения. При этом очень часто налоговые льготы и другие виды налоговых стимулов закрепляются не в виде самостоятельного элемента налогообложения (пусть даже с обобщающим названием «налоговые льготы»), а в рамках других элементов налогообложения – объекта налогообложения, налоговой базы. В-третьих, представляется целесообразным выделить налоговые поощрения в отдельную группу налоговых стимулов с одновременным увеличением их размеров исходя из прожиточного минимума или минимального размера оплаты труда, что позволит более четко реализовать на практике регулирующую функцию налогов.

В последние годы в России наблюдается расширение налоговых стимулов социальной направленности, и прежде всего, по налогу на доходы физических лиц. В частности, с 2013 года от обложения данным налогом освобождаются доходы, полученные налогоплательщиками при реализации государством дополнительных мер поддержки семей, имеющих детей, не только на федеральном уровне (средства материнского капитала), но и региональном и муниципальном (п. 34 ст. 217 НК РФ). К числу новых налоговых поощрений можно отнести освобождение от налогообложения доходов глав крестьянско-фермерских хозяйств в виде грантов и субсидий, полученных за счет средств бюджетной системы (п. 14.1 и 14.2 ст. 217 НК РФ). В то же время следует увеличить размер имущественных налоговых вычетов в связи с продажей, а также приобретением или строительством жилья (п. 1 ст. 220 НК РФ).

Таким образом, использование российским государством в ходе осуществления налогово-правовой политики налогово-правового стимулирования, в том числе ориентированного на различные группы населения и некоммерческие организации социальной сферы, способствует реализации принципов социального государства и повышению благосостояния граждан. При этом нормы налогового права, содержащие налоговые стимулы, в том числе социальной направленности, нуждаются в совершенствовании в рамках сложившейся научной парадигмы, а также с точки зрения юридической техники. Кроме того, развитие стимулирующей функции отечественной налоговой системы будет способствовать дальнейшей реализации социально-экономических прав граждан.

Так, в период развития социального государства в России одним из важнейших показателей обеспечения достойной жизни граждан является реализация их конституционного права на жилище. Существенная роль в создании условий, способствующих свободному развитию и достижению достойного уровня жизни человека, принадлежит финансово-правовой, в том числе налогово-правовой, политике государства и правоотношениям,

складывающимся в процессе ее осуществления. Вследствие этого сделки с недвижимым имуществом (прежде всего, квартирами, жилыми домами и т.п.) и финансовые правоотношения, которые предшествуют их совершению либо обусловлены или порождены ими, находятся в определенной юридической взаимосвязи в социальном государстве. Поэтому представляется провести краткий анализ взаимодействия вышеназванных правовых категорий в контексте их социальной направленности.

Реализация государственной жилищной политики предопределяет возникновение и динамику различных финансовых правоотношений, в том числе по взиманию различных налогов, в связи с совершением сделок с недвижимым имуществом. Анализ законодательства о налогах и сборах РФ показывает, что применительно к вышеуказанным правоотношениям данные сделки выступают в качестве юридического условия, а не юридического факта, как например, в гражданских правоотношениях. Тем не менее, указанная правовая связь сделок с недвижимостью с данными налоговыми правоотношениями имеет большое значение для возникновения и динамики последних¹.

В частности, от сделок с недвижимостью, а также государственной регистрации перехода права собственности на недвижимое имущество нередко зависит наличие и определение объекта налогообложения. Последний справедливо рассматривается многими авторами как юридический факт, обуславливающий обязанность по уплате налога, и отграничивается от предмета налогообложения – предмета материального мира, который может повлечь названную обязанность². Необходимость такого разграничения указанных понятий на законодательном уровне

¹ Подробнее об этом см.: *Беликов Е.Г.* Взаимосвязь сделок с недвижимостью и финансовых правоотношений в контексте их социальной направленности // *Российская юстиция.* 2014. № 6. С. 16 – 19; *Его же.* Налогообложение, обусловленное сделками с недвижимостью: правовые проблемы: монография. Саратов: Научная книга, 2005. С. 41 – 58.

² См.: *Кучеров И.И.* Налоговое право России. М., 2001. С. 42; *Налоговое право: учебное пособие / под ред. С.Г. Пепеляева.* М., 2000. С. 89.

объясняется, например, потребностью в четком определении момента возникновения правоотношений по взиманию налогов.

В качестве юридического условия налогообложения могут выступать разнообразные сделки, предметом которых часто является недвижимость. Наибольшее число обязанностей по уплате налогов возникает в связи с отчуждением недвижимости (в результате ее продажи, мены, дарения, ренты и т.д.) и ее эксплуатацией (арендой, наймом). Так, например, правоотношения по взиманию налога на доходы физических лиц могут быть обусловлены различными сделками, в частности, договорами купли-продажи, мены и дарения.

В связи с совершением сделки купли-продажи недвижимости налоговая обязанность возникает при получении дохода от ее продажи, в случае использования имущественного вычета при покупке жилого дома или квартиры (подп. 2 п. 1 ст. 220 НК РФ) и в других случаях. При этом договор купли-продажи жилых домов, квартир, комнат, дач, садовых домиков или земельных участков и долей в указанном имуществе, приобретенных после 1 января 2016 года и находившихся в собственности налогоплательщика – налогового резидента в течение минимального предельного срока владения объектом недвижимого имущества¹ и более, не будет выступать юридическим условием обложения вышеназванным налогом, поскольку доходы от продажи вышеперечисленного имущества не подлежат налогообложению (п. 17.1 ст. 217 НК РФ). Установление государством минимального предельного срока владения объектом недвижимого имущества, по истечении которого доходы граждан от продажи недвижимости некоммерческого характера освобождаются от

¹ По общему правилу минимальный предельный срок владения объектом недвижимого имущества составляет 5 лет (п. 4 ст. 217.1 НК РФ). При этом в нескольких случаях, связанных с приобретением недвижимости в результате дарения или наследования членами семьи (близкими родственниками), приватизации, по договору пожизненного содержания с иждивением, законодатель в п. 3 ст. 217.1 НК РФ установил пониженное значение данного срока – 3 года. Кроме того, законодательный орган субъекта РФ наделен правом уменьшить минимальный предельный срок владения объектом недвижимого имущества вплоть до нуля для всех или отдельных категорий налогоплательщиков и (или) объектов недвижимости (п. 6 ст. 217.1 НК РФ).

налогообложения, а также фиксированного имущественного вычета в связи с продажей имущества до истечения данного срока (подп. 2 п. 1 ст. 220 НК РФ), следует считать вполне разумными. Данные ограничения можно рассматривать как меры, препятствующие предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя и направленные на стимулирование улучшения гражданами своих жилищных условий по прошествии определенного срока. В частности, большинство граждан, продавая свои квартиры и жилые дома, используют полученные от их реализации денежные средства для приобретения другого жилья, как правило, более просторного и комфортного. Поэтому расценивать полученные от продажи такой недвижимости денежные средства в качестве чистого дохода, подлежащего налогообложению, было бы несправедливо.

Имущественный вычет в связи с приобретением жилья выступает примером одного из видов налоговых стимулов социальной направленности – налоговых поощрений. К другому виду данных стимулов – налоговых льгот в форме изъятий определенных объектов налогообложения по рассматриваемому налогу можно отнести доходы в виде материнского (семейного) капитала (п. 34 ст. 217 НК РФ), суммы выплат на приобретение жилого помещения инвалидами, ветеранами, военнослужащими и другими категориями граждан за счет средств государственных и местных бюджетов (п.п. 36, 37 ст. 217 НК РФ). Таким образом, государство, освобождая от налогообложения вышеперечисленные доходы, намеренно предотвращает возникновение правоотношений по уплате налога на доходы в отношении тех граждан, которые получают от него социальную поддержку в виде перечисления бюджетных средств на улучшение жилищных условий. По всей видимости, мотивом такого решения служит оказание реальной финансовой поддержки (без скрытых изъятий) социально уязвимым категориям населения.

При заключении договора мены неравноценных объектов недвижимости обязанность по уплате налога на доходы физических лиц возникает в тех же случаях, что и при купле-продаже недвижимости. При обмене же одинаковых по стоимости объектов недвижимости и, следовательно, при отсутствии дохода данный налог не уплачивается, а сам договор мены в этом случае условием обложения налогом на доходы физических лиц не является.

В связи с совершением договора дарения недвижимого имущества налоговая обязанность возникает у одаряемого при получении дохода в натуральной форме в двух случаях: а) если дарителем выступает организация или индивидуальный предприниматель, поскольку от обложения налогом на доходы освобождаются доходы, получаемые в порядке дарения только от физических лиц; б) если даритель и одаряемый не являются членами семьи и (или) близкими родственниками в соответствии с Семейным кодексом РФ (п. 18.1 ст. 217 НК РФ)¹. Освобождение от налогообложения супругов и близких родственников при получении в дар недвижимого имущества вполне соответствует политике социального государства, нацеленной на развитие институтов семьи, материнства и детства.

Относительно правового значения сделки дарения для целей налогообложения, в литературе не имеется однозначной позиции. Так, М.В. Карасева относит факт дарения одним лицом другому дорогостоящего имущества к такой разновидности юридического факта как юридический поступок, который независимо от намерения лица порождает в определенных случаях налоговые правоотношения². Думается, что договор дарения сам по себе юридическим фактом движения правоотношения по уплате налога на доходы физических лиц в вышеуказанных случаях не является, как и не являлся таковым применительно к движению правоотношения по уплате

¹ Если же сторонами договора дарения выступают супруги, дети и родители (усыновленные и усыновители), дедушка, бабушка и внуки, братья и сестры, доходы, полученные одаряемым, освобождаются от налогообложения.

² См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 171.

налога с имущества, переходящего в порядке дарения, который действовал до 2006 года.

В соответствии с главой 32 ГК РФ основное содержание договора дарения недвижимости составляют обязанность дарителя безвозмездно передать одаряемому в собственность (при заключении сделки или в будущем) недвижимое имущество и обязанность одаряемого принять в дар данное имущество. Исходя из анализа п. 18.1 ст. 217 НК РФ, юридическим фактом движения рассматриваемого налогового правоотношения является лишь получение физическим лицом в порядке дарения от другого физического лица, не являющегося членом семьи и (или) близким родственником, недвижимого имущества. Передача же недвижимости в дар взимание рассматриваемого налога не порождает. Поэтому сделка дарения в этом случае выступает только юридическим условием налогообложения, даже если она совершается в виде реального договора, когда заключение сделки и факт получения дохода в натуральной форме, служащий объектом налогообложения, по времени совпадают.

Таким образом, проведенный краткий анализ налоговых и гражданских правоотношений, связанных с совершением сделок с жилым недвижимым имуществом, показал их тесную взаимосвязь при реализации гражданами своих социально-экономических прав, и прежде всего, права на жилище. Юридическое значение такой зависимости друг от друга обусловлено не только имущественным характером данных правовых связей, но и глубоким переплетением частных и публичных начал и интересов при осуществлении правовой политики и правового регулирования социально значимых отношений на современном этапе, в условиях развития социального государства в России.

Анализ судебной практики, касающейся рассмотрения споров по поводу налогообложения доходов физических лиц, свидетельствует об острой актуальности вопросов, связанных с реализацией налогоплательщиками – налоговыми резидентами права на налоговые

вычеты. Например, в Обзоре практики рассмотрения судами дел, связанных с применением главы 23 Налогового кодекса Российской Федерации¹, вышеуказанной проблеме посвящено несколько правовых позиций данного высшего судебного органа. Так, если у налогоплательщика на обеспечении находится ребенок-инвалид, то размер стандартного налогового вычета должен определяться путем сложения сумм, указанных в абз. 8 – 11 подп. 4 п. 1 статьи 218 НК РФ, независимо от того, каким по счету он является в семье налогоплательщика – первым или третьим.

Большинство правовых позиций Верховного Суда РФ касается имущественных налоговых вычетов. Во-первых, правовые позиции касаются порядка предоставления данных вычетов. В частности, если налогоплательщик – работник обращается к налоговому агенту – работодателю с заявлением о предоставлении ему имущественного налогового вычета в течение налогового периода (календарного года), Верховный суд РФ признает обоснованным подход налогового агента возвращать налогоплательщику соответствующую сумму налога, удержанного с начала налогового периода, т.е. независимо от месяца, в котором он обратился.

Во-вторых, правовые позиции связаны с основаниями предоставления данных вычетов. Так, Верховный суд РФ пришел к выводу, что физическое лицо вправе применить имущественный налоговый вычет при продаже имущества, полученного в счет исполнения имевшегося перед ним обязательства. В частности, вышестоящие судебные органы полагают, что право на данный вычет в связи с приобретением объекта недвижимости предоставляется налогоплательщику в соответствии со ст. 220 НК РФ вне зависимости от формы осуществления расходов, понесенных для его приобретения. В частности, в качестве расходов на приобретение

¹ См.: Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с применением главы 23 Налогового кодекса Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21 октября 2015 года) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 2.

налогоплательщиком комнаты, полученной им в счет погашения имевшейся перед ним у ее предыдущего собственника денежного обязательства, были признаны расходы в размере прекращенного такой передачей денежного обязательства.

В-третьих, правовые позиции касаются имущества, находящегося в общей собственности. Речь идет, например, о возможности перераспределения имущественного налогового вычета между супругами, приобретшими имущество в общую совместную собственность. Так, если расходы на приобретение (строительство) объекта недвижимости были фактически произведены за счет общего имущества супругов, то они, по мнению Верховного Суда РФ, могут быть учтены одним из супругов при налогообложении его доходов в той части, в какой эти расходы ранее не были учтены при предоставлении имущественного налогового вычета второму супругу. Поэтому, если заявленная обоими супругами сумма имущественного вычета в совокупности не превысила установленный подп. 1 п. 3 статьи 220 НК РФ предел, отказ налогового органа в применении такого вычета признается неправомерным.

Вопрос о предоставлении имущественного налогового вычета в отношении недвижимого имущества, приобретенного в общую долевую собственность, решается неоднозначно. По мнению Конституционного Суда РФ¹ и Верховного Суда РФ², при приобретении недвижимого имущества в общую долевую собственность, налогоплательщик имеет право на имущественный налоговый вычет и в отношении долей в праве на это имущество, принадлежащих его несовершеннолетним детям, поскольку последние не имеют собственных источников дохода и возможности самостоятельно совершать юридически значимые действия в отношении

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 01 марта 2012 г. 6-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго подпункта 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 14, ст. 1720.

² См: Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с применением главы 23 Налогового кодекса Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21 октября 2015 года).

недвижимости, в полной мере исполнять обязанности налогоплательщика. При этом, если долю в праве собственности на недвижимость имеют и совершеннолетние дети, то Верховный суд РФ признает за родителем право на налоговый вычет только в отношении суммы расходов на приобретение такого объекта, относящейся к его доле в общей собственности, даже если объект недвижимости был приобретен исключительно за счет средств родителя.

Анализ решений Конституционного суда РФ показывает, что в большинстве случаев данный орган отказывает в принятии к рассмотрению жалоб, связанных с предоставлением налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц. Это связано с отсутствием у Конституционного суда РФ полномочий по изменению законодательства о налогах и сборах, в том числе в области установления льгот. Например, речь идет об отказе в:

предоставлении образовательного социального налогового вычета бабушке студента, не являющейся его опекуном¹;

переносе неиспользованного остатка имущественного налогового вычета на налоговые периоды, предшествующие возникновению права собственности на приобретенную недвижимость²;

предоставлении имущественного налогового вычета лицу, не являющемуся плательщиком налога на доходы физических лиц³.

Таким образом, анализ судебной практики, связанной с рассмотрением споров по поводу реализации налогоплательщиками – налоговыми резидентами права на налоговые вычеты по налогу на доходы физических

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 14 мая 2013 г. № 689-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бреговдзе Нины Васильевны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 2 пункта 1 статьи 219 Налогового кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2012 г. № 809-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ляхова Дмитрия Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта 2 пункта 1 и абзаца первого пункта 2 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. № 560-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Василенко Анны Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 210 и 220 Налогового кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

лиц, также свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования правовых основ и порядка предоставления налогово-правовых стимулов в аспекте их социальной направленности. В частности, помимо законодательного закрепления понятия и видов налогово-правовых стимулов, в Налоговом кодексе РФ следует также закрепить право налогоплательщиков на использование данных юридических средств, имеющих социально ориентированный характер.

Некоторые вопросы относительно последовательной социально направленной налогово-правовой политики вызывают отдельные нормы главы 32 НК РФ «Налог на имущество физических лиц», введенной в действие с 1 января 2015 года¹. Так, при установлении федеральным законодателем некоторых элементов налогообложения по данному налогу прослеживается четкий фискальный интерес государства. Речь идет о налоговой базе – кадастровой стоимости недвижимого имущества, а также о таком объекте налогообложения как объект незавершенного строительства. На практике в отношении большинства объектов недвижимости (в основном вторичного жилья) кадастровая стоимость гораздо выше инвентаризационной, поэтому новый порядок определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц может негативно сказаться на имущественном положении многих категорий населения. В связи с этим, а также отсутствием в большинстве регионов единой базы кадастрового учета объектов недвижимости законодатель установил переходный период – до 2020 года, в течение которого субъект РФ должен установить единую дату начала применения на его территории в качестве налоговой базы кадастровой стоимости объектов налогообложения. В настоящее время только в 50 субъектах РФ приняты законы, в соответствии с которыми налог на имущество физических лиц рассчитывается исходя из кадастровой стоимости

¹ См.: Федеральный закон от 04 октября 2014 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц» // СЗ РФ. 2014. № 40, ст. 5315.

объектов налогообложения: в 29 субъектах РФ – с 1 января 2015 года и в 21 субъекте РФ – с 1 января 2016 года¹.

Что касается объектов незавершенного строительства, то вопрос об их налогообложении уже поднимался в конце 90-х годов прошлого века, поскольку многие налогоплательщики, возводящие новые жилые дома, строения, сооружения, стали искусственно затягивать сроки завершения их строительства, и соответственно, оттягивать момент государственной регистрации права собственности на вновь построенный объект недвижимости. Однако тогда Президент РФ Б.Н. Ельцин наложил вето на уже принятый Федеральным собранием федеральный закон, которым в качестве объекта налогообложения налога на имущество физических лиц устанавливались объекты незавершенного строительства, находящиеся в эксплуатации, поскольку предлагаемые изменения не соответствовали действующему гражданскому и налоговому законодательству.

Вторая попытка разрешить законодательным путем проблему привлечения к налогообложению фактически эксплуатируемой недвижимости, на которую отсутствует зарегистрированное право собственности, оказалась более удачной. Вначале в Закон РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю» (в ред. от 20 августа 2004 г.)², а затем и в главу 31 НК РФ были включены нормы об увеличении размера земельного налога за земельные участки, приобретенные для жилищного строительства, вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости (п.п. 15, 16 ст. 396 НК РФ). Тем не менее, законодатель, видимо, исходя из фискальных интересов и несовершенства установленного вышеуказанными нормами порядка стимулирования граждан к государственной регистрации объектов незавершенного строительства, вновь

¹ См.: Налог на имущество по кадастровой стоимости. Список регионов // URL: <http://subsidi.net/налоговые-вычеты/новости/item/493-налог-регионы.html> (дата обращения - 10.05.2016).

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 44, ст. 1424; СЗ РФ. 2004. № 34, ст. 3531.

вернулся к прямому налогообложению последних после отнесения их к недвижимому имуществу с 1 января 2005 года¹.

Принятие главы 32 НК РФ не изменило подход законодателя к самому понятию «объект налогообложения», которое, по справедливому мнению многих ученых, отождествляется им с предметом налогообложения, т.е. предметом материального мира (например, имущество) и нематериальным благом (экономический показатель и др.), который может повлечь возникновение обязанности по уплате налога. Многие представители юридической науки² вполне обоснованно под объектом налогообложения понимают юридические факты (в основном действия), которые обуславливают обязанность по уплате налога. В частности, еще С.Д. Цыпкин справедливо отмечал, что «в каждом законе о налоге обязательно указывается ... при каких обстоятельствах возникает обязанность уплаты. Таким основанием могут служить получение определенного дохода, прибыли, владение строением, т.е. наличие объекта налогообложения»³.

Разграничение «объекта налогообложения» и «предмета налогообложения» имеет не только теоретическое, но практическое значение. Так, объектом налогообложения налога на имущество физических лиц, исходя из вышеуказанной позиции, будут выступать не жилые дома, квартиры, гаражи и т.д., а право собственности на данное имущество. Налоговые последствия будут порождать не жилые дома, квартиры и т.п. как предметы материального мира (предметы налогообложения), а определенная правовая связь (состояние) лица с данным предметом налогообложения⁴, т.е. наличие права собственности⁵.

¹ См.: ст. 130 ГК РФ в ред. Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 213-ФЗ № «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1, ст. 39.

² См.: Кучеров И.И. Налоговое право России. М., 2001. С. 42; Налоговое право / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: 2000. С. 89; Финансовое право РФ: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М., 2001. С. 345-346 и др.

³ Советское финансовое право: учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М., 1982. С. 177.

⁴ См.: Налоговое право / под ред. С.Г. Пепеляева. С. 90.

⁵ Подробнее об этом см.: Беликов Е.Г. Налогообложение, обусловленное сделками с недвижимостью: правовые проблемы. С. 42 – 46.

Одновременно с принятием главы 32 НК РФ¹ произошло расширение прав представительных органов муниципальных образований (городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя) по установлению местных налогов (абз. 6 п. 4 ст. 12 НК РФ), в том числе налога на имущество физических лиц. В частности, вышеуказанные органы вправе теперь устанавливать помимо конкретных налоговых ставок и налоговых льгот особенности определения налоговой базы.

По мнению заместителя директора Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Министерства финансов РФ А.В. Сазанова, целью введения нового налога на имущество физических лиц явилось не увеличение налогового бремени на население, а переход к более справедливому налогообложению. В связи с этим главой 32 НК РФ предусмотрены меры социальной защиты населения, к которым А.В. Сазанов относит налоговые вычеты (п.п. 3 – 6 ст. 403 НК РФ), налоговые льготы (ст. 407 НК РФ), временные понижающие коэффициенты, применяемые при исчислении налога (п. 8 ст. 408 НК РФ)².

Вышеперечисленные меры представляют собой, по сути, налоговые стимулы социальной направленности. Однако детальный анализ норм главы 32 НК РФ вызывает некоторые вопросы относительно последовательной социально направленной налогово-правовой политики государства.

Указанные в п.п. 3 – 6 ст. 403 НК РФ изъятия из налоговой базы по отдельным объектам налогообложения (квартире, комнате, жилому дому) являются, исходя из п. 7 той же статьи, налоговыми вычетами, размер которых может быть увеличен представительными органами муниципальных образований, городов федерального значения. При этом данный термин ни в названии статьи 403 НК РФ, ни в определении понятия «налоговая база», ни

¹ См.: Федеральный закон от 04 октября 2014 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц» // СЗ РФ. 2014. № 40, ст. 5315.

² См.: Письмо Минфина России от 14 октября 2014 г. № 03-05-06-01/51651 «О введении налога на имущество физических лиц». Документ не опубликован. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

при определении особенностей налоговой базы применительно к вышеуказанным объектам налогообложения законодателем не обозначен, что не логично с точки зрения юридической техники. Кроме того, налоговые вычеты по сложившейся законодательной практике предоставляются либо отдельным категориям налогоплательщиков (ст. 218 НК РФ), либо при наличии определенных обстоятельств или соблюдении каких-либо условий (ст.ст. 171, 200, 219, 220 НК РФ). В рассматриваемом случае налоговые вычеты предоставляются всем, без исключения, налогоплательщикам, независимо от их имущественного и социального положения, их волеизъявления, т.е., по сути, представляют собой необлагаемый минимум и вряд ли могут быть отнесены к мерам социальной защиты всего населения.

Что касается налоговых льгот, то по сравнению с ранее действующим Законом РФ от 09 декабря 1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц» в главе 32 НК РФ их перечень незначительно увеличен. Так, правом на налоговую льготу стали обладать дополнительные категории граждан, пострадавших от радиационных катастроф, радиоактивного излучения (подп. 6, 12 п. 1 ст. 407 НК РФ). При этом в ст. 407 НК РФ введено несколько ограничений на использование права на налоговые льготы.

Во-первых, налоговые льготы не предоставляются в отношении имущества, используемого в предпринимательской деятельности. На первый взгляд, данное ограничение вполне справедливо, поскольку гражданин, являющийся индивидуальным предпринимателем, потенциально способен уплатить налог на имущество. Кроме того, если он применяет специальный режим налогообложения (например, упрощенную систему налогообложения), то он освобождается от уплаты ряда налогов, в том числе налога на имущество физических лиц в отношении имущества, используемого в своей предпринимательской деятельности (п. 3 ст. 346.11 НК РФ). С другой стороны, если пенсионер или инвалид используют свою квартиру для индивидуальной предпринимательской деятельности

(например, пошива или ремонта одежды), осуществляемую с целью приобретения дорогостоящих лекарств, оплаты возрастающих в цене коммунальных услуг, то ограничение их права на налоговую льготу в этом случае вряд ли можно считать справедливым.

Во-вторых, налоговые льготы распространяются не на все объекты налогообложения. В частности, они не предоставляются в отношении единого недвижимого комплекса и объекта незавершенного строительства, а также объектов налогообложения, указанных в подп. 2 п. 2 ст. 406 НК РФ (например, административно-деловых и торговых центров, имущества, кадастровая стоимость которого превышает 300 млн. руб.). Подобное ограничение с точки зрения принципа справедливости не вызывает сомнений.

В-третьих, налоговая льгота предоставляется в отношении одного объекта налогообложения каждого вида по выбору налогоплательщика вне зависимости от количества оснований для применения налоговых льгот. Указанное ограничение достаточно спорно в рассматриваемом контексте применительно к такому объекту налогообложения, как жилой дом, поскольку в соответствии с п. 2 ст. 401 НК РФ жилые строения, расположенные на земельных участках, предоставленных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства, в целях главы 32 НК РФ относятся к жилым домам. Получается, что пенсионер, имеющий на праве собственности дом в городе и дачный домик за городом, обязан уплатить налог на имущество физических лиц за один из данных объектов, даже если площадь дачного домика не превышает 50 квадратных метров, что также является основанием для налоговой льготы (подп. 15 п. 1 ст. 407 НК РФ). Для многих пенсионеров результаты ведения дачного или личного подсобного хозяйства, огородничества и садоводства являются существенным подспорьем для их имущественного положения. Налогообложение их дачных и иных аналогичных жилых строений фактически нивелирует

положительный эффект от вышеуказанной деятельности. Поэтому представляется целесообразным включить жилые помещения, перечисленные в п. 2 ст. 401 НК РФ, в качестве самостоятельного вида в перечень объектов налогообложения, предусмотренный п. 1 ст. 401 НК РФ.

Наконец, использование понижающих коэффициентов, предусмотренных п. 8 ст. 408 НК РФ при исчислении налога на имущество физических лиц за первые четыре налоговых периода с начала применения порядка определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости, действительно препятствует резкому повышению налоговой нагрузки на граждан. При этом с целью еще более постепенного повышения размера рассматриваемого налога представляется рациональным распространить понижающий коэффициент (0,2) не на один, а на два налоговых периода, тем самым увеличив переходный период для использования понижающих коэффициентов при исчислении налога с четырех до восьми лет.

Таким образом, рассмотренные отдельные аспекты российской налогово-правовой политики в настоящее время и на ближайшие годы в целом не лишены определенной социальной направленности, в том числе в области налогово-правового стимулирования, несмотря на сложность внешнеполитической и внутриэкономической ситуаций в стране. При этом вопросы разработки и реализации социально ориентированной налогово-правовой политики, а также установления и применения налогово-правовых стимулов в современных условиях требуют дальнейшей глубокой научной и практической проработки.

6.2. Реализация отдельных принципов права и социального государства в налоговом праве

Проведение государством социально-ориентированной налогово-правовой политики существенным образом влияет, как уже отмечалось, на реализацию принципов социального государства и принципов права, которые находятся во взаимосвязи и взаимозависимости, как, например, категории «государство» и «право». В свою очередь данные принципы могут оказывать и оказывают определенное воздействие на формирование и осуществление вышеуказанной политики.

В научной литературе вполне обоснованно высказывается мнение о том, что главенствующей основной идеей, которая определяет содержание и развитие налогового права, его принципы, выступает **справедливость**. При этом справедливость налогообложения рассматривается как принцип принципов, от которого производны все иные принципы налогового права, в том числе социальная справедливость, через которые, в свою очередь, раскрывается его содержание¹. Учитывая, что социальная справедливость является одним из основных принципов социального государства и производным от общеправового принципа справедливости, идея справедливого налогообложения может выступать как важнейший ориентир социально направленного развития налогового права в целом, и его принципов в частности.

Принцип справедливости имеет особое значение для налогового права, поскольку основным предметом регулирования данной подотрасли финансового права являются общественные отношения, возникающие по поводу установления и взимания налогов с организаций и физических лиц, т.е. отношения, связанные с отчуждением части принадлежащего им имущества в пользу публично-правовых образований. В этой связи

¹ См.: Демин А.В. К вопросу об общих принципах налогообложения // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 56; Смирнов Д.А. Принципы российского налогового права. С 45 – 46.

критический подход некоторых авторов к самой идее справедливого налогообложения, оценке ее как идеологического лозунга государства, в одностороннем порядке устанавливающего налоги для населения¹, представляется не обоснованным. Требования справедливости налогообложения, выработанные великими экономистами прошлого (А. Смит, У. Петти, Ф. Кенэ и др.) и получившие развитие в трудах современных зарубежных исследователей налогов (Дж. Алм, Р. Масгрейв, Э. Аткинсон, Дж. Стиглиц и др.), продолжают достаточно успешно реализовываться на практике многими странами мира и должны быть максимально восприняты законодательством РФ о налогах и сборах.

Несмотря на то, что термин «справедливость» прямо не упоминается в законодательстве о налогах и сборах, рассматриваемый принцип, в том числе социальная справедливость, находит свое проявление в отдельных нормах налогового права и имеет большое значение для регулируемых им отношений. Так, как уже ранее отмечалось, в ст. 3 НК РФ элементы социальной справедливости находят воплощение в нескольких принципах законодательства РФ о налогах и сборах: всеобщности, юридического равенства, фактической способности налогоплательщика к уплате налога, недискриминационности и экономической обоснованности налогообложения.

Таким образом, социальная справедливость в налоговом праве проявляется в основном в том, кто должен выступать налогоплательщиком и что должно выступать объектом налогообложения. Кроме того, в законодательстве некоторых зарубежных стран (например, Испании, Италии) к характерным чертам справедливого налогообложения помимо всеобщности и юридического равноправия относят и прогрессивность. Поэтому способ (характер) налогообложения, применяемый к обложению доходов и имущества налогоплательщика – прогрессивный или пропорциональный –

¹ См.: *Шаукенов А.Т.* Критика одностороннего установления налога в контексте формирования науки налогового права (политико-правовое эссе) // Правоведение. 2011. № 4. С. 160.

также выступает важной составляющей проявления социальной справедливости в налоговом праве¹.

Безусловно, что принцип справедливости должен в полной мере распространяться и на такой институт налогового права как правовое регулирование налогообложения доходов физических лиц. С помощью данного института с функциональной точки зрения реализуются практически все традиционно выделяемые функции налогов: фискальная, регулирующая и контрольная. При этом при осуществлении правового регулирования налогообложения доходов физических лиц действие вышеперечисленных функций по объему существенным образом различается.

В частности, фискальная функция превалирует в правовом регулировании налога на доходы физических лиц и в целом всей системы налогов и сборов РФ, что отмечается как учеными-экономистами², так и представителями юридической науки³. В составе налоговых доходов региональных и местных бюджетов поступления от данного налога являются достаточно стабильным источником на протяжении последних 15 лет, что достигается в основном за счет платежей добросовестных налогоплательщиков, имеющих невысокий или средний заработок. Среди многочисленных факторов, влияющих на объем поступлений от налога на доходы физических лиц в бюджеты разных уровней, основным, по верному мнению экономистов, являются среднедушевые денежные доходы населения⁴.

Несмотря на постепенный рост в России в последнее десятилетие уровня жизни и доходов населения, социальная дифференциация остается достаточно высокой. По оценкам специалистов, среднедушевые денежные

¹ См.: *Смирнов Д.А.* Принципы современного российского налогового права. С. 264 – 265.

² См., например: *Швецов Ю.Г.* Бюджетно-налоговая система РФ: состояние кризиса // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2012. № 12. С. 3 – 5.

³ См., например: *Гриценко В.В.* Ставка налога на доходы физических лиц в контексте принципа «справедливости налогообложения» // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3. С. 67.

⁴ См.: *Тюрина Ю.Г.* Справедливое налогообложение физических лиц как фактор развития экономики государства // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. № 4. С. 167 – 168.

доходы 20 % обеспеченных граждан практически на порядок (в 9 раз) превышают среднедушевые денежные доходы 20 % наименее обеспеченных граждан¹. В связи с этим становится очевидной необходимость усиления регулирующей роли налога на доходы физических лиц с целью реализации принципа справедливости и преодоления неравномерного распределения доходов между различными слоями населения.

Как известно, посредством налогов государство может оказывать значительное регулирующее воздействие на социально-экономические процессы в стране: производство, потребление, демографию и иные социальные явления. Регулирование данных процессов возможно, например, путем введения системы льгот, исключений, преференций. Кроме того, в налогах заложены возможности регулирования доходов населения. В частности, налог на доходы физических лиц может быть нацелен на ограничение высоких доходов, осуществление поддержки малоимущих слоев населения, отражать признание государством особых заслуг определенных категорий граждан перед обществом². В этой связи в экономической литературе данный налог справедливо определяют как «социальный регулятор общественного благосостояния и обеспечения экономического равновесия между основными группами населения, регионами и муниципальными образованиями»³.

Определенное регулирующее воздействие налога на доходы физических лиц уже реализуется законодателем с помощью такого юридического средства, как налогово-правовые стимулы, выражающиеся в главе 23 НК РФ в виде налоговых вычетов (ст.ст. 218 – 221), освобождения некоторых доходов от налогообложения (ст. 217). Многие из данных стимулов, как уже ранее подчеркивалось, обладают социальной направленностью.

¹ Там же. С. 168.

² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5 изд, переаб. и доп. С. 374.

³ Тюрина Ю.Г. Указ. соч. С. 168.

Помимо налогового стимулирования для достижения более справедливого налогообложения доходов физических лиц многими авторами вполне обоснованно предлагается введение вместо пропорциональных налоговых ставок (13 %, 30 % и др.) прогрессивных в зависимости от уровня доходов налогоплательщиков. Большинство представителей экономической и юридической наук прошлого (П. Самуэльсон, Л.В.Ходский, В.Г Яроцкий и др.) и настоящего (Дж. Алм, В.В. Гриценко, В.А. Кашин, Ю. Князев, Р. Масгрейв, Д.А. Смирнов, Ю.Г. Тюрина) считают более справедливым именно прогрессивное налогообложение доходов граждан, поскольку с его помощью осуществляется эффективное перераспределение доходов наиболее обеспеченных членов общества в пользу малоимущих. В частности, уплата налога по ставке 13 % налогоплательщиками, доходы которых различаются в несколько и даже десятки раз, более ощутима в денежном выражении в составе личных и семейных расходов малоимущих граждан. Кроме того, практика налогообложения доходов по прогрессивной шкале во многих западных странах также свидетельствует о целесообразности установления прогрессивного налогообложения доходов граждан в России.

В настоящее в России сохраняется колоссальный разрыв между очень богатыми и находящимися за чертой бедности людьми. В качестве мер, способствующих решению данной проблемы, наиболее часто в средствах массовой информации и литературе называют изменение налогово-правовой политики. При этом одни считают необходимым введение прогрессивной шкалы ставок по налогу на доходы физических лиц¹, как в большинстве стран мира, полное освобождение от налогообложения доходов малоимущих

¹ См.: Проект Федерального закона «О внесении изменений в главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части введения прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц и повышения стандартных и имущественного налоговых вычетов). Внесен в Государственную Думу членом Совета Федерации С.М. Мироновым, Депутатами Государственной Думы О.Г. Дмитриевой, В.К. Гартунгом, С.П. Горячевой, Н.В. Левичевым, А.М. Бабаковым, А.В. Терентьевым, С.А. Петровым, А.В. Четвериковым, А.Л. Бурковым, Е.А. Вторьгиной, М.В. Емельяновым, А.Н. Грешневиковым // http://www.modern-rf.ru/proekty-zakonov/proekty-zakonov_21.html; Греков И.Е. О несостоятельности доводов сторонников плоской шкалы налога на доходы физических лиц // Общество и экономика. 2011. №10. С. 8 – 11.

граждан¹ и даже введение налога «на роскошь». Другие, в первую очередь представители Министерства финансов РФ², напротив, возражают против этого, предлагая принятие поэтапных шагов по повышению уровня жизни всего населения. Они полагают, что это подорвет доверие формирующегося среднего класса к государству и приведет к новой волне уклонения от налогообложения, снижению общей инвестиционной привлекательности страны.

Однако неэффективность налогового администрирования не следует решать за счет необеспеченных слоев населения. Небезынтересным в этой связи представляется мнение Ю.Князева о том, что на выплату «серой» заработной платы большее влияние оказывают страховые взносы в государственные внебюджетные фонды, исчисляемые из общего фонда заработной платы организаций, нежели сам налог на доходы физических лиц³. В то же время, учитывая нынешний экономический кризис, Министр финансов России А. Силуанов не исключает возвращение к обсуждению вопроса о введении прогрессивного налогообложения доходов физических лиц после 2018 года⁴.

Установление прогрессивного налогообложения доходов и имущества физических лиц с точки зрения юридического инструментария относится к правовым ограничениям в отношении богатых граждан и вполне обоснованно с точки зрения выравнивания доходов населения. При этом, следует согласиться с мнением Д.А. Смирнова, что подходить к данному вопросу нужно особенно осторожно, применяя сложную шкалу налогообложения, чтобы не направить налоговую политику во вред экономическому стимулированию⁵. Поэтому введение прогрессивной шкалы

¹ См.: Госдума отклонила три законопроекта о введении прогрессивной шкалы НДФЛ // URL. <http://www.audit-it.ru/news/account/531959.html> (дата обращения: 16.01.2015).

² См.: Письмо Министерства финансов РФ от 29 января 2014 г. № 03-04-05/3291 «О действующих налоговых ставках по НДФЛ» // (официально не опубликовано // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Князев Ю. Справедливость и экономика // Общество и экономика. 2012. № 1. С. 39.

⁴ <http://kprf.ru/dep/gosduma/activities/148474.html>. Дата обращения: 15.11.2015.

⁵ См.: Смирнов Д.А. Указ. соч. С. 269.

налогообложения необходимо осуществлять постепенно, не создавая высокого налогового бремени для среднеобеспеченных граждан при одновременном установлении необлагаемого минимума для малообеспеченных налогоплательщиков.

Таким образом, реализация принципа справедливости в правовом регулировании налогообложения доходов физических лиц должна обеспечиваться с помощью достижения оптимального соотношения между фискальной и регулирующей функциями соответствующего налога. При этом усиление регулирующей функции путем совершенствования системы налоговых стимулов, установления прогрессивной налоговой ставки и соответственно подоходного налога, создание более эффективной системы налогового администрирования в конечном итоге будут способствовать стабильному пополнению государственной и муниципальной казны и решению задач социального государства.

Одним из важнейших общих принципов права, тесно связанным с идеями социального государства и действующим в налоговом праве, выступает принцип юридического равенства граждан перед законом и судом. В связи с этим представляется неслучайным выделение в юридической литературе в качестве разновидности данного принципа социально-экономического равноправия индивидов социальных, национальных и иных общностей, являющегося одним из основных принципов социального государства, реализация которого обеспечивается, в том числе, с помощью налогового права.

Так, в ст. 3 НК РФ, как уже отмечалось ранее, закрепляется принцип равноправия налогоплательщиков. Являясь разновидностью принципа юридического равенства граждан перед законом и судом, он имеет свою специфику. Последняя выражается в том, что налогоплательщиками согласно ст.ст. 11 и 19 НК РФ выступают не только физические лица (граждане РФ, лица без гражданства, иностранные граждане), но и российские и иностранные организации, а некоторых случаях, предусмотренных НК РФ, и

иностранные структуры без образования юридического лица¹. В соответствии с НК РФ правовой статус данных категорий налогоплательщиков существенно различается. Во-первых, по объему прав и обязанностей; во-вторых, по видам налогов и сборов, подлежащих уплате; в-третьих, по порядку взимания недоимок, штрафов и пеней по налогам и сборам.

Формально и организации, и физические лица как налогоплательщики в соответствии со ст. 21 НК РФ имеют равные права. При этом право на использование налоговых льгот может быть реализовано гражданами чаще, чем организациями, поскольку по уплачиваемым организациями налогам (на прибыль, на имущество и др.) законодательством РФ о налогах и сборах предусматривается меньше оснований для предоставления налоговых льгот и других налоговых стимулов, чем по налогам с физических лиц (на доходы, на имущество). Для граждан во многих случаях предусматривается упрощенный порядок реализации своих прав и обязанностей.

Например, при реализации предусмотренной ст. 11.2 НК РФ возможности использования личного кабинета налогоплательщика физическим лицам для передачи в налоговый орган электронных документов достаточно неквалифицированной электронной подписи для признания их электронными документами, равнозначными документам на бумажном носителе, подписанным собственноручной подписью налогоплательщика. При этом на организации, индивидуальных предпринимателей, физических лиц, занимающихся частной практикой, данное положение не распространяется в части передачи сведений, связанных с осуществляемой ими вышеуказанной предпринимательской или профессиональной деятельности. В последнем случае для них требуется квалифицированная электронная подпись.

¹ См.: абз. 2, 8 п. 2 ст. 11, ч. 3 ст. 19 НК РФ.

Кроме того, на организации помимо обязанностей, предусмотренных п. 1 ст. 23 НК РФ, возлагаются дополнительные обязанности, установленные п. 2 ст. 23 и другими статьями НК РФ. Среди налогоплательщиков – физических лиц, НК РФ отдельно выделяются индивидуальные предприниматели, которые по своему правовому статусу во многих случаях приравниваются к организациям: несут дополнительные обязанности, уплачивают схожие с организациями налоги (НДС, акцизы и т.д.), для них характерен бесспорный порядок взыскания недоимок, пеней и штрафов и т.д.

Таким образом, принцип равноправия налогоплательщиков в соответствии с НК РФ в некоторых случаях распространяется не на всех налогоплательщиков в целом, а действует применительно к отдельным категориям налогоплательщиков. В этой связи представляется справедливым мнение Д.А. Смирнова о том, что равноправие не всегда удачно представлено в законодательстве о налогах и сборах РФ относительно отдельных категорий налогоплательщиков, в частности, по налогам на имущество, которые различаются в зависимости от организационно-правовой формы плательщика и формы собственности имущества. В соответствии с главами НК РФ 30 «Налог на имущество организаций» и 32 «Налог на имущество физических лиц» имущество, находящееся в собственности граждан, облагается налогом в меньшем размере, чем имущество юридических лиц. В связи с этим вышеуказанный автор с целью противодействия уклонению от налогообложения путем перевода имущества из собственности организаций в собственность физических лиц является сторонником не равного, а равнонапряженного налогового обременения имущества¹, чему может способствовать установление единого для всех налогоплательщиков и форм собственности налога на недвижимость².

¹ См.: Кучерявенко Н.П., Перепелица М.А. Закон Украины «О системе налогообложения». Харьков: Фирма «Консум», 1997. С. 13.

² См.: Смирнов Д.А. Принципы современного российского налогового права. С. 272 – 273.

Действительно, введение единого налога на недвижимость, которое планировалось еще более 15 лет назад осуществить Правительством РФ вначале в качестве эксперимента, а затем – на постоянной основе¹, может способствовать унификации имущественного налогообложения в России и обеспечению выполнения принципа равноправия в большем объеме. Тем не менее, введение главы 32 НК РФ коснулось только налогообложения недвижимого имущества физических лиц при сохранении земельного налога, уплачиваемого как гражданами, так и организациями. Введение вышеуказанной главы по некоторым элементам (например, установление в качестве налоговой базы кадастровой стоимости) сблизило порядок и условия налогообложения имущества физических лиц и организаций. В то же время и по налогообложению имущества физических лиц сохранились вопросы, связанные с реализацией общих принципов права, например, справедливости.

Как известно, в основе налоговых правоотношений изначально лежат различные законные интересы их участников. Так, государство, его территориальные образования и их органы выступают выразителями публичных налоговых интересов, которые заключаются в максимально возможном поступлении налогов, сборов и пошлин в государственную казну для финансового обеспечения публичных задач и функций. Налогоплательщики и иные обязанные субъекты являются представителями частных интересов, суть которых выражается в стремлении минимизировать свое налоговое бремя с помощью легальных способов, включая налоговое планирование и налоговую оптимизацию. В налоговых правоотношениях публичные интересы преобладают над частными², несмотря на снижение

¹ См.: Федеральный закон от 20 июля 1997 г. № 110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Новгороде и Твери» (с изм. от 28 июля 2004 г. № 92-ФЗ) // СЗ РФ. 1997. № 30, ст. 3582; 2004. № 31, ст. 3228.

² Например, Р.А. Гаврилюк, основываясь на анализе доктрины естественного права и социальной философии, высказывает достаточно интересную точку зрения об уплате налогов как о праве, а не обязанности налогоплательщика. См.: *Гаврилюк Р.А.* Антропосоциокультурный код налогового права: монография. Книга 1. Истоки налогового права. Черновцы: Черновицкий нац. ун-т, 2014. С. 37.

числа налогов, увеличения видов налоговых стимулов, при сохранении существенного налогового бремени на бизнес. Поэтому одна из важнейших задач любого социального государства и его налогово-правовой политики состоит в обеспечении баланса законных интересов различных субъектов налоговых правоотношений, что далеко не всегда достигается на практике.

Резюмируя вышеизложенное в данной главе, можно сделать следующие выводы.

Реализация действующих в финансовом праве принципов требует усиления социальной направленности всех структурных подразделений ее системы, в том числе налогового права как крупнейшей ее подотрасли. Социальная направленность налогового права может быть достигнута, как представляется, путем проведения социально ориентированной налогово-правовой политики, реализации принципов права и принципов социального государства, закрепленных в Конституции РФ и законодательстве РФ о налогах и сборах, обеспечения баланса частных и публичных интересов при осуществлении налогово-правового регулирования. В частности, данный баланс может выражаться в установлении государством такого уровня налогового бремени на организации и физических лиц, который бы позволял налогоплательщикам свободно осуществлять экономическую (трудовую) деятельность и использовать законные способы снижения налоговой нагрузки, включая налоговое планирование и налоговую оптимизацию, а публично-правовым образованиям осуществлять необходимое финансовое обеспечение выполнения публичных задач.

Социальная ориентированность налогово-правовой политики должна, думается, заключаться в следующих аспектах. Во-первых, в справедливом (соразмерном) распределении государством налогового бремени на население и бизнес посредством достижения оптимального соотношения между фискальной и регулирующей функциями налогообложения организаций и физических лиц. Усиление регулирующего воздействия

налогов посредством установления и применения разнообразных налогово-правовых стимулов и иных юридических средств позволит:

а) добросовестным налогоплательщикам, являющимся организациями и индивидуальными предпринимателями, более активно направлять получаемую прибыль на материальное и иное стимулирование работников, выражая тем самым свое социально ответственное поведение; развитие своей деятельности и экономики соответствующей территории в целом;

б) добросовестным налогоплательщикам – физическим лицам использовать свои доходы и собственность для своего свободного развития и повышения благосостояния. При этом усиление регулирующей функции налогообложения доходов физических лиц посредством установления прогрессивной налоговой ставки и соответственно подоходного налога будет способствовать в конечном итоге стабильному пополнению государственной и муниципальной казны и решению задач социального государства;

Во-вторых, в широком использовании налогово-правовых стимулов социальной направленности (налоговых льгот и поощрений), требующих последовательного законодательного совершенствования с точки зрения определения понятийного аппарата, нормативного содержания и юридической техники. В частности, в этой связи предлагается внести изменения в Налоговый кодекс РФ:

а) п. 2 ст. 11 Налогового кодекса РФ дополнить абзацами 28 – 31 следующего содержания: *«налогово-правовые стимулы – установленные законодательством о налогах и сборах правовые средства, побуждающие налогоплательщиков (плательщиков сборов) к правомерному поведению в сфере налогообложения и создающие благоприятные условия для удовлетворения их законных интересов;*

налоговая льгота (льгота по сбору) – установленное законодательством о налогах и сборах правовое средство, способствующее облегчению положения налогоплательщика (плательщика сбора) и

выражающееся в предоставлении ему дополнительных, особых прав (преимуществ) и (или) освобождении от обязанностей;

налоговое поощрение – установленное законодательством о налогах и сборах правовое средство, направленное на поддержку или одобрение публично-правовым образованием правомерных действий, деятельности налогоплательщика в какой-либо сфере путем применения к нему мер материального характера в области налогообложения.

налоговый иммунитет – правовой режим, при котором налогоплательщик освобождается от выполнения отдельных обязанностей в соответствии с международным правом и (или) законодательством о налогах и сборах в установленных пределах (при наличии определенных условий) в целях обеспечения выполнения публичных функций»;

б) п. 2 ст. 17 Налогового кодекса РФ изложить в следующей редакции: «В необходимых случаях при установлении налога в акте законодательства о налогах и сборах могут также предусматриваться налоговые льготы, иные налогово-правовые стимулы и основания для их использования налогоплательщиком в качестве дополнительного элемента налогообложения и (или) в рамках объекта налогообложения, налоговой базы»;

в) подп. 3 п. 1 ст. 21 Налогового кодекса РФ изложить в следующей редакции: «использовать налоговые льготы и иные налогово-правовые стимулы при наличии оснований и в порядке, установленном законодательством о налогах и сборах»;

г) ст. 56 Налогового кодекса РФ изложить в следующей редакции: «Статья 56. Установление и использование налогово-правовых стимулов.

1. К налогово-правовым стимулам относятся:

налоговые льготы;

льготы по сборам;

налоговые поощрения;

налоговый иммунитет;

иные правовые средства, предусмотренные законодательством о налогах и сборах и создающие благоприятные условия для удовлетворения законных интересов налогоплательщиков (плательщиков сборов).

2. Нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения налогово-правовых стимулов, не могут носить индивидуального характера.

3. Налогоплательщик вправе отказаться от использования налогово-правового стимула либо приостановить его использование на один или несколько налоговых периодов, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом.

4. Налогово-правовые стимулы по федеральным налогам и сборам устанавливаются и отменяются настоящим Кодексом.

Налогово-правовые стимулы по региональным налогам устанавливаются и отменяются настоящим Кодексом и (или) законами субъектов Российской Федерации о налогах.

Налогово-правовые стимулы по местным налогам и сбору устанавливаются и отменяются настоящим Кодексом и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя о налогах)»;

д) исключить из абз. 7 п. 2 ст. 219 Налогового кодекса РФ текст, начинающийся со слов: «но в совокупности не более 120 000 рублей за налоговый период»;

е) исключить из подп. 4 п. 1 ст. 218 Налогового кодекса РФ абзацы 16 и 17;

ж) исключить п. 2 ст. 401 Налогового кодекса РФ; дополнить п. 1 ст. 401 Налогового кодекса РФ подп. 2.1 и п. 4 ст. 407 подп. 2.1 следующего содержания: «жилое строение, расположенное на земельном участке, предоставленном для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства».

В–третьих, дальнейшем учете законодательством о налогах и сборах социальных факторов: материального положения налогоплательщика – физического лица (например, при налогообложении доходов малоимущих граждан следует установить необлагаемый минимум); состава семьи налогоплательщика – физического лица (например, при налогообложении доходов, установлении семейного декларирования доходов); и др.

При этом вопросы разработки и реализации социально ориентированной налогово-правовой политики в современных условиях требуют дальнейшей глубокой научной и практической проработки, в том числе в аспекте взаимодействия с принципами социального государства и принципами, действующими в налоговом праве.

Глава 7. Роль отдельных подотраслей и институтов финансового права в осуществлении Российской Федерацией социально ориентированной финансовой и правовой политики

7.1. Финансово-правовой режим функционирования в Российской Федерации государственных целевых внебюджетных фондов как социальных фондов публично-правовых образований

В условиях построения и развития в России социального государства особое значение в системе финансово-правового регулирования приобретает финансово-правовой режим функционирования государственных внебюджетных целевых фондов: Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования. По своему целевому назначению данные фонды как денежные фонды (в материальном аспекте) являются социальными, поскольку предназначены для реализации комплекса социальных конституционных прав граждан и соответствующего финансового обеспечения программ в области социального, медицинского и пенсионного страхования. В организационном аспекте в соответствии с ГК РФ они относятся к некоммерческим унитарным организациям и выступают субъектами различных правоотношений, в том числе финансовых. В частности, они являются участниками правоотношений по формированию и исполнению бюджетов данных фондов.

В юридической литературе отсутствует единство взглядов относительно места финансово-правового режима функционирования внебюджетных государственных социальных фондов в системе финансового права, как и всей структуры самой этой системы. Некоторые авторы не выделяют четко рассматриваемый правовой режим в системе финансового права. При этом С.В. Запольский включает в общую часть вышеуказанной отрасли права правовой режим учреждения финансового фонда,

мобилизации в него денежных средств и финансирования расходов. В то же время, исходя из анализа его монографии, правовое регулирование функционирования государственных внебюджетных социальных фондов в структуре особенной части финансового права наиболее близко к таким предлагаемым им крупным блокам, как бюджетное право и страховое право¹. Хотя в главе, посвященной финансовой системе России, С.В. Запольский косвенно относит внебюджетные фонды к области бюджетных отношений². Такой подход, очевидно, обусловлен законодательным включением государственных внебюджетных фондов в бюджетную систему РФ, в связи с чем некоторые ученые относят финансово-правовые нормы, регулирующие отношения по их функционированию, к числу институтов бюджетного права. Так, Ю.В. Тютина считает, что отношения по образованию, распределению и использованию государственных социальных внебюджетных фондов охватываются бюджетным правом, поскольку в соответствии со ст. 10 Бюджетного кодекса РФ данные фонды являются составной частью бюджетной системы РФ³.

Д.Л. Комягин рассматривает государственные внебюджетные фонды в качестве не совсем обычного элемента бюджетной системы РФ, указывая на противоречивость наименования этих фондов (внебюджетные) как части бюджетной системы. По его мнению, данные фонды «по своей природе теснейшим образом встроены в бюджетную систему и не способны к самостоятельному функционированию вне системы, которая является постоянным «донором», позволяющим балансировать расходы фондов»⁴.

Сходной представляется и точка зрения О.А. Ногиной, которая считает, что «существующая модель финансовой основы социального страхования имеет характер системы государственного финансирования социальных

¹ См.: Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. С. 95.

² См.: Там же. С. 56.

³ См.: Тютина Ю.В. Понятие, предмет, метод бюджетного права (§ 1.2 гл.1) // Бюджетное право: учебник / А.Е. Абрамова, И.И. Кучеров, М.А. Моисеенко и др.; под ред. Н.А. Сатаровой. М.: Деловой двор, 2009. С. 9.

⁴ Комягин Д.Л. Бюджетное право России: учебное пособие / общ. ред. А.Н. Козырина. М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. С. 117 – 118.

расходов за счет обособленных публичных денежных фондов, включенных в состав бюджетной системы государства»¹. При этом данный автор не исключает автономное по отношению к государству функционирование системы обязательного социального страхования, но только в условиях нового правового регулирования системы финансовых отношений между всеми их участниками².

Несмотря на возросшую актуальность проблемы дефицита бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов и их зависимость от трансфертов из федерального бюджета, в финансово-правовой литературе наиболее распространенной является точка зрения о месте данных фондов в финансовой системе в качестве ее самостоятельного элемента (звена)³. Такая позиция обуславливается экономической сущностью, особенностями правового режима формирования и использования средств внебюджетных фондов как целевых фондов и т.п. При этом С.В. Журавлева совершенно верно отмечает, что бюджеты данных фондов являются неотъемлемым компонентом финансовой системы России, призванным обеспечить социальную направленность финансовой деятельности современного Российского государства⁴. В связи с этим многие авторы вполне справедливо рассматривают финансово-правовые нормы, регулирующие функционирование внебюджетных государственных социальных фондов, как

¹ *Ногина О.А.* Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 10.

² См.: Там же.

³ См.: *Артемов Н.М., Ашмарина Е.М.* Финансовое право: вопросы и ответы / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2006. С. 7; *Журавлева С.В.* Правовые основы функционирования бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 2005. С. 8; *Крохина Ю.А.* Бюджетное право России: учебник для магистров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013. С. 23; *Мирошник С.В.* Финансовая политика и финансовая система страны // Финансовое право. 2008. № 4. С. 7 – 8; *Покачалова Е.В.* Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права. С. 95, 97 – 100; *Соколова Э. Д.* Правовые основы финансовой системы. С. 13 и след.; *Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева.* М.: Юристъ, 2002. С. 16; *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева.* 5 изд., перераб. и доп. С. 27; *Шевелева Н.А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб.: Изд. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. С. 3 и др.

⁴ См.: *Журавлева С.В.* Указ. соч. С. 8.

обособленное подразделение системы финансового права (институт, раздел или подотрасль¹).

Большинство из вышеуказанных ученых выделяет финансово-правовой институт государственных внебюджетных фондов, который регулирует порядок формирования и исполнения их бюджетов². При этом, по мнению М.В. Карасевой, он пересекается с бюджетным правом через финансово-правовой институт бюджетного процесса³. Н.И. Химичева относит финансово-правовые нормы, регулирующие отношения в области внебюджетных государственных денежных фондов, к одному из разделов финансового права, который в свою очередь включает в себя несколько финансово-правовых институтов⁴.

И.В. Бит-Шабо достаточно подробно обосновывает статус финансового правового регулирования деятельности внебюджетных государственных социальных фондов как подотрасли финансового права. В качестве подтверждения такого мнения вышеуказанный автор приводит доказательства соответствия данного правового образования критериям выделения совокупности юридических норм в качестве подотрасли финансового права⁵.

С учетом двойственного понимания термина «фонд» необходимо соответствующим образом подходить и к дифференциации финансово-правового регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов. Если рассматривать последние с материальной точки зрения, то комплекс правовых норм, регулирующих образование, распределение и использование бюджетов данных фондов следует отнести к самостоятельному финансово-правовому институту. Если же вести речь о

¹ Бит-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015. С. 29.

² См., например: Финансовое право / под ред. А.Ю. Ильина. С. 30; Финансовое право Российской Федерации / отв. ред. М.В. Карасева. С. 33.

³ См.: Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. С. 33.

⁴ См.: Химичева Н.И. Система и источники финансового права. С. 57 – 58.

⁵ См.: Бит-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 29.

финансовой деятельности государственных социальных внебюджетных фондов как финансово-кредитных учреждениях, то общественные отношения с их участием (например, по взиманию отдельных страховых взносов, осуществлению финансового контроля и привлечению к ответственности) регулируются финансово-правовыми нормами различной внутриотраслевой принадлежности.

Некоторые виды общественных отношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов регулируются уже сложившимися, получившими широкое признание в отраслевой научной среде, самостоятельными подразделениями системы финансового права (например, финансовый контроль, правовое регулирование государственных неналоговых доходов). Так, поступления от страховых взносов, неоспоримо, являются источникам доходов не только вышеуказанных фондов, но и в целом неналоговых государственных доходов. При этом отношения по установлению и взиманию обязательных платежей (налогов, сборов, пошлин и др.) традиционно в науке финансового права отграничиваются от отношений, регулируемых бюджетным правом. Обязанность налогоплательщика (плательщика страховых взносов на обязательное социальное страхование) по уплате соответствующего платежа считается исполненной, по общему правилу, с момента предъявления в банк поручения на перечисление в бюджетную систему РФ (бюджет соответствующего государственного внебюджетного фонда) на счет Федерального казначейства денежных средств¹. Отношения по формированию доходов государственных и местных бюджетов, а также бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов возникают после зачисления обязательных платежей на счета Федерального казначейства с целью последующего перечисления на единые счета соответствующих бюджетов в качестве их доходов (ст. 40 БК РФ). Следовательно, отношения по установлению и взиманию страховых

¹ См.: подп. 1 п. 3 ст. 45 НК РФ, подп. 1 п.5 ст. 18 Федерального закона от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ.

вносов в государственные социальные внебюджетные фонды и отношения по формированию доходов бюджетов данных фондов, аналогично отношениям, выступающим предметом налогового и бюджетного права, должны, думается, регулироваться отдельными подразделениями системы финансового права.

Практическое значение такого разграничения может иметь место при разрешении споров, связанных с процессом трансформации страхового взноса, уплаченного плательщиком, в доход бюджета государственного социального внебюджетного фонда¹. Так, при несвоевременном зачислении отдельных страховых взносов на счет государственного социального внебюджетного фонда может возникнуть вопрос о том, кто будет являться ответчиком в суде: плательщик взносов или кредитная организация? Если плательщик взносов предъявил банку платежное поручение, то с этого момента, как уже указывалось выше, он считается исполнившим свою обязанность по уплате страховых взносов, а соответствующее правоотношение прекращается. Если же банк по каким-то причинам не выполнил поручение или выполнил его ненадлежащим образом, то именно он несет ответственность за непоступление в бюджет внебюджетного фонда суммы страховых взносов, а соответствующий фонд уже в рамках правоотношений по администрированию доходов данного бюджета должен обеспечить зачисление денежных средств на единый счет бюджета фонда.

Отсутствие в финансово-правовой науке единого мнения по поводу правовой природы страховых взносов в обязательные государственные социальные фонды также вызывает неоднозначность отнесения отношений по их установлению и взиманию к предмету регулирования конкретного финансово-правового образования. В частности, как представляется, уплачиваемые в большинство государственных социальных внебюджетных

¹ См.: Определение ВАС РФ от 01 ноября 2012 г. № ВАС-13849/12 по делу № А34-3869/2011 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02 июля 2015 г. № Ф06-25018/2015 по делу № А65-17901/2014 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

фондов страховые взносы, объединенные ранее в едином социальном налоге и взимаемые ныне в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ от 24 июля 2009 года, а с 1 января 2017 года – Налоговым кодексом РФ, в основном имеют налоговую природу с отдельными элементами страхового метода взимания¹. Учитывая же непоследовательность законодателя в регулировании отношений по взиманию обязательных платежей в вышеуказанные фонды за последние два десятилетия, нельзя исключать возможность повторного придания данным платежам статуса налога и соответствующего регулирования уже налоговым правом.

В частности, Правительство РФ в рамках подготовки нового антикризисного плана обсуждало ликвидацию с 2017 года страховых взносов в государственные внебюджетные социальные фонды и возвращение единого социального налога, контролируемого ФНС России, что обусловлено Указом Президента РФ от 15 января 2016 года № 13 «О дополнительных мерах по укреплению платежной дисциплины»². В соответствии с данным актом Правительству РФ было поручено подготовить проекты федеральных законов, предусматривающих возложение на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти функций по администрированию страховых взносов, уплачиваемых в вышеуказанные фонды. В итоге такие законы были подготовлены и приняты³, при этом статус данных страховых взносов остался прежним, но регулироваться они стали Налоговым кодексом РФ.

Передачу налоговым органам полномочий по администрированию большинства обязательных страховых взносов можно расценивать в качестве

¹ Подробнее об этом речь пойдет ниже.

² СЗ РФ. 2016. № 3, ст. 474.

³ См.: Федеральный закон от 03 июля 2016 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование» // СЗ РФ. 2016. № 27, ст. 4176; Федеральный закон от 03 июля 2016 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование» // СЗ РФ. 2016. № 27, ст.4183.

позитивного шага законодателя. Во-первых, это будет способствовать оптимизации администрирования в этой сфере, поскольку налоговые органы будут осуществлять финансовый контроль в отношении большинства страховых взносов параллельно с проверкой уплаты налогов и сборов. Во-вторых, это позволит снизить издержки государства по финансовому обеспечению контрольных функций: вместо нескольких органов (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, их территориальных органов) контроль за уплатой страховых взносов будут осуществлять только налоговые органы. При этом высвободившиеся из бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение контроля за уплатой страховых взносов, могут быть перераспределены на выполнение главных целей, ради которых созданы рассматриваемые фонды. Таким образом, появится дополнительный источник покрытия существующего несколько лет дефицита бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов.

В тоже время представляется не совсем последовательным, в том числе с точки зрения юридической техники, законодательный способ оформления передачи налоговым органам полномочий по администрированию большинства обязательных страховых взносов. В частности, установление правового регулирования отношений по взиманию данных платежей законодательством о налогах и сборах с вышеуказанного периода не предусматривает включение страховых взносов в систему налогов и сборов. Кроме того, в новой законодательной дефиниции страховых взносов, содержащейся в п. 3 ст. 8 НК РФ, недостаточно определены их существенные признаки, за исключением обязательности и целевого предназначения.

Подводя итог рассуждениям по поводу места финансово-правового режима функционирования внебюджетных государственных социальных фондов в системе финансового права можно сделать следующие выводы. Учитывая двухаспектное понимание государственных социальных внебюджетных фондов, предлагается различать финансово-правовой режим

функционирования бюджетов данных фондов (в материальном смысле) и финансово-правовое регулирование деятельности данных фондов как некоммерческих унитарных организаций (в организационном плане). В первом случае нужно вести речь о самостоятельном финансово-правовом институте, регулирующем отношения по образованию, распределению и использованию бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов как самостоятельного звена финансовой системы. Во втором случае следует иметь в виду совокупность финансово-правовых норм различной подотраслевой и институциональной принадлежности, регулирующих финансовую деятельность органов управления государственных социальных внебюджетных фондов. Данные органы выступают участниками различных финансовых правоотношений, являющихся результатом регулирования нескольких структурных подразделений системы финансового права:

- по образованию, распределению и использованию бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов (финансово-правовой режим (институт) функционирования государственных социальных внебюджетных фондов);

- межбюджетных отношений (бюджетное право);

- по установлению и взиманию отдельных страховых взносов на обязательное социальное страхование, например, от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (правовое регулирование государственных и муниципальных неналоговых доходов);

- по уплате налогов (налоговое право);

- по контролю за уплатой страховых взносов на обязательное социальное страхование (обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и обязательное медицинское страхование неработающего населения); образованием, распределением и использованием бюджетов социальных внебюджетных фондов (финансовый контроль);

- по применению мер финансово-правового принуждения;

– иных финансовых правоотношений.

Развитие в России правового регулирования функционирования внебюджетных фондов привело к сохранению, по сути, только государственных фондов социального назначения (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования), что обусловлено, в частности, целью построения в Российской Федерации социального государства. В связи с этим в настоящее время в системе финансового права следует выделять финансово-правовой институт функционирования государственных внебюджетных фондов именно как социальных фондов. При этом особую роль в реализации данного института, как представляется, должен сыграть принцип социальной направленности финансово-правового регулирования.

Исходя из содержания вышеуказанного принципа, социальная направленность финансово-правового режима (института) функционирования государственных социальных внебюджетных фондов обуславливается рядом факторов. К их числу следует отнести финансово-правовую политику в области государственных социальных внебюджетных фондов; принципы социального государства и принципы права, закрепленные в Конституции РФ, бюджетном законодательстве, законодательстве в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования; нацеленность данного финансово-правового института на достижение баланса частных и публичных интересов. Обратимся к краткой характеристике отдельных факторов и проблемам их реализации.

Первостепенным фактором, обуславливающим социальную направленность финансово-правового режима функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, выступает финансово-правовая политика в области указанных фондов. Серьезное исследование данного вида финансово-правовой политики, включая его структурный

состав, особенности и основные направления, было проведено И.В. Бит-Шабо¹.

Так, по мнению вышеуказанного автора, «финансово-правовая политика в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов – это основанная на нормах Конституции РФ разновидность управленческой деятельности, целенаправленная совокупность мероприятий, осуществляемых государством по формированию эффективных правовых основ, регулирующих деятельность указанных фондов как основного элемента системы пенсионного, медицинского и социального страхования и обеспечения»². Не возражая концептуально относительно вышеуказанной позиции и основываясь на ранее сформулированной общей дефиниции финансово-правовой политики, представляется уместным предложить следующее определение рассматриваемого вида данной политики.

Финансово-правовая политика в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов – это деятельность государства, осуществляемая во взаимодействии с институтами гражданского общества, по формированию и реализации с помощью юридических средств концептуальных идей, программ, направленных на обеспечение эффективного правового регулирования в области образования, распределения и использования бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов – государственных финансов обязательного социального, в том числе пенсионного и медицинского, страхования.

Если рассуждать о цели финансово-правовой политики в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, то очевидно, что ее характер и содержание обусловлены целями создания самих этих фондов. Так, Пенсионный фонд РФ образован с целью государственного

¹ См.: *Бит-Шабо И.В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: дис. ... д-ра юрид. наук. С. 95 – 123.

² См.: Там же. С. 95 – 96.

управления финансами пенсионного обеспечения в России¹. Фонд социального страхования РФ создан в целях обеспечения государственных гарантий в системе социального страхования и повышения контроля за правильным и эффективным расходованием средств социального страхования². Федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования образованы с целью реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования, являющегося составной частью государственного социального страхования³.

С принятием Конституции РФ, а в дальнейшем – БК РФ концептуализировались цели образования, распределения и использования вышеуказанных фондов: реализация конституционных прав граждан на социальное обеспечение по возрасту; социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством РФ о социальном обеспечении; охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи⁴. И хотя ст. 143 БК РФ, предусматривавшая предназначение государственных социальных внебюджетных фондов, к сожалению, утратила силу с 1 января 2008 года⁵, вышеуказанные цели не потеряли своей актуальности и в настоящее время⁶.

¹ См.: Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» (с изм. от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ) (вместе с «Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)», «Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России)») // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 5. С. 180; СЗ РФ. 2000. № 32, ст. 3341.

² См.: Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» (с изм. от 5 августа 1995 г. № 819) // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1992. № 6, ст. 319; СЗ РФ. 1995. № 32, ст. 3292.

³ См.: ст. 1 и 12 Закона РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (с изм. от 24 июля 2009 г.) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 27, ст. 920; СЗ РФ. 2009. № 30, ст. 3739. Утратил силу с 1 января 2011 г.

⁴ См. подробнее об этом: *Древаль Л.Н.* Финансово-правовое регулирование внебюджетных фондов в Российской Федерации: пути совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 1999. С. 5 – 6.

⁵ Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. N 63-ФЗ "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" // СЗ РФ. 2007. № 18, ст. 2117.

⁶ См. об этом, например: *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева.* 5-е изд., перераб. и доп. С. 287.

Таким образом, очевидная социальная направленность образования, распределения и использования бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов должна отражаться и в цели, и в содержании финансово-правовой политики в области функционирования данных фондов. В этой связи неслучайно И.В. Бит-Шабо в качестве главной цели такой политики определяет «достижение установленных Конституцией РФ социальных ориентиров, а именно пенсионное, медицинское, социальное обеспечение при максимально возможном снижении бремени по уплате страховых взносов»¹. При этом многие задачи финансово-правовой политики в рассматриваемой области, вытекающие из отмеченной цели, она фактически отождествляет с закрепленными в законодательстве задачами деятельности самих государственных социальных внебюджетных фондов как некоммерческих организаций².

Поддерживая в целом заданный И.В. Бит-Шабо вектор социальной направленности в определении цели исследуемого вида политики, а также необходимость снижения фискальной нагрузки плательщиков страховых взносов, представляется целесообразным внести некоторые уточнения. Для более четкого отграничения финансово-правовой политики от других видов политики (финансовой и социальной) следует указать, во-первых, что достижение социальных ориентиров осуществляется с помощью финансово-правовых средств. Во-вторых, при расшифровке социальных ориентиров также логично отметить необходимость финансово-правового обеспечения реализации программ в области обязательного социального страхования (пенсионного, собственно социального и медицинского) на основе баланса публичных и частных интересов.

Детализируя в дальнейшем сформулированную выше цель финансово-правовой политики в области функционирования государственных

¹ *Бит-Шабо И.В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: дис. ... д-ра юрид. наук. С. 101.

² См.: Там же. С. 105.

социальных внебюджетных фондов, И.В. Бит-Шабо фактически указывает направления ее осуществления¹. С учетом вышеприведенных замечаний можно выделить несколько основных направлений осуществления такой политики:

финансовое обеспечение потребностей населения и реализация конституционных прав граждан с помощью финансово-правовых средств в сфере пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования;

финансово-правовое стимулирование и оптимизация солидарного участия граждан и государства в системе пенсионного, социального и медицинского страхования;

совершенствование законодательства в рассматриваемой сфере.

Следует согласиться с мнением И.В. Бит-Шабо о том, что финансово-правовая политика в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов в обязательном порядке должна носить программно-стратегический характер². Однако анализ действующих в настоящее время программных документов в финансовой сфере свидетельствует об обратном.

В период мирового финансового кризиса 2008 – 2009 гг. Правительству РФ в соответствии с п. 7 ст. 7 Федерального закона от 09 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ без принятия соответствующего федерального закона разрешалось направлять до 2014 года в форме межбюджетных трансфертов средства Резервного фонда и иные остатки средств федерального бюджета, в частности, на погашение дефицита бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов. Такое полномочие позволило государству в кризисный период и посткризисных

¹ См.: Там же. С. 102.

² Там же. С. 118.

³ СЗ РФ. 2010. № 40, ст. 4971.

условиях реализовывать запланированные программы в области социального страхования.

В связи с последними кризисами обострилась проблема финансирования деятельности социальных государственных внебюджетных фондов. С целью возрастающего дефицита бюджетов данных фондов государством уже несколько лет увеличивается объем направляемых в них межбюджетных трансфертов. Следует отметить, что обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда РФ – крупнейшего внебюджетного государственного фонда – является в соответствии со ст. 96.10 БК РФ одной из целей создания Фонда национального благосостояния. При этом вполне можно согласиться с мнением А.А. Сахарова, что задачей Фонда национального благосостояния служит не покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ в ближайшие годы, а накопление в нем значительного объема средств, способного обеспечить финансовую устойчивость Фонда национального благосостояния в будущем. Если же дефицит Пенсионного фонда РФ будет в полном объеме покрываться за счет средств Фонда национального благосостояния, последний может быть полностью израсходован за несколько ближайших лет, что вряд ли целесообразно¹. Видимо по этой причине в условиях экономической нестабильности для сбалансирования бюджетов Пенсионного фонда РФ и других социальных фондов Федеральным законом от 09 апреля 2009 г. № 58-ФЗ временно были расширены источники финансирования их дефицитов за счет средств Резервного фонда и иных остатков средств федерального бюджета.

Основной же источник формирования внебюджетных социальных фондов до 2010 года – единый социальный налог, уплачиваемый в основном работодателями за своих работников – был заменен с 2010 года на страховые

¹ Сахаров А.А. Суверенные фонды благосостояния. Опыт России // Регламентация банковских операций. Документы и комментарии. 2008. № 6 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

взносы¹. При этом, несмотря на повышение совокупного тарифа страховых взносов для большинства плательщиков до 34 % от базы обложения по сравнению с базовой ставкой единого социального налога (26 %), проблема финансового обеспечения деятельности государственных внебюджетных социальных фондов не исчезла.

Социальная справедливость тесно связана с решением вопросов труда, пенсий, а также медицинского обслуживания, жилья, и др. Ряд конституционных прав на вышеназванные объекты социальной сферы реализуется за счет системы обязательного социального страхования и созданных в связи с этим государственных социальных внебюджетных фондов. Как уже отмечалось, одним из основных источников формирования вышеуказанных фондов в России выступают обязательные платежи, уплачиваемые работодателями в пользу своих работников. Анализ российского законодательства, регулирующего взимание данных платежей, за период существования внебюджетных фондов свидетельствует о его неустойчивости и определенной непоследовательности законодателя.

В финансово-правовой литературе² выделяют пять этапов, которые отражают правовое регулирование обязательных платежей, взимаемых в государственные социальные внебюджетные фонды. Однако последние существенные изменения законодательства в данной сфере позволяют в настоящее время выделить 6 этапов такого правового регулирования.

Первый этап – начало 1990-х гг. – 1998 г. Данный период характеризуется началом функционирования государственных внебюджетных социальных фондов (Пенсионного фонда РФ, Государственного фонда занятости населения РФ, Фонда социального

¹ См.: Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд Социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 305-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. № 30, ст. 3738; 2016. № 27, ст. 4238.

² См.: Покачалова Е.В. Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды (гл. 20) // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-изд., перераб. и доп. С. 514 – 518.

страхования РФ, Федерального и территориального фондов обязательного медицинского страхования), установлением обязанности всех работодателей по уплате страховых взносов в данные фонды, что обусловлено выбором государства в качестве основного способа их формирования страхового метода. При этом уплата страховых взносов производилась по страховым тарифам, устанавливаемым в ежегодно принимаемом федеральном законе о тарифах страховых взносов во все государственные социальные внебюджетные фонды РФ.

Второй этап – 1999 – 2000 гг. Данный этап можно назвать промежуточным или подготовительным в связи с законодательным намерением в ближайшем будущем включить в перечень налогов и сборов взносы в государственные социальные внебюджетные фонды с сохранением взимания обязательных платежей в каждый внебюджетный фонд по отдельности. Предварительный характер правового регулирования рассматриваемых платежей проявляется в том, что с 1 января 1999 года вступила в силу первая часть Налогового кодекса РФ за исключением ряда статей, в том числе статьи 13, предусматривавшей в составе федеральных налогов и сборов взносы в государственные социальные внебюджетные фонды. В данный период продолжали действовать многочисленные законодательные и подзаконные правовые акты, регулирующих порядок взимания данных взносов применительно к каждому фонду.

Третий этап – 2001 г. С 1 января 2001 года в систему налогов и сборов РФ был включен федеральный обязательный платеж, объединивший ранее действовавшие взносы в государственные социальные внебюджетные фонды, - «единый социальный налог (взнос)». В этом же году вступила в силу и вторая часть Налогового кодекса РФ, в том числе глава 24, регулирующая взимание единого социального налога (взноса). Двойное наименование

данного платежа – налог, а в скобках «взнос» – свидетельствовало о его двойственной правовой природе – налоговой и страховой¹.

Четвертый этап – 2002 – 2009 гг. С 1 января 2002 года вступили в силу принципиальные изменения в главу 24 Налогового кодекса РФ², коснувшиеся как названия главы и самого платежа, так и порядка его взимания и зачисления. В частности, слово «взнос» было исключено из наименования главы 24 НК РФ, а в системе налогов и сборов РФ был установлен «единый социальный налог». При этом данный платеж стал поступать только в два внебюджетных социальных фонда – Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования. Значительная часть единого социального налога стала зачисляться в федеральный бюджет вместо Пенсионного фонда РФ, в который стали взиматься страховые взносы на обязательное пенсионное страхование³. С введением единого социального налога был унифицирован порядок исчисления работодателями облагаемой базы по платежам в социальные фонды.

С 2010 года начался пятый этап правового регулирования обязательных платежей, взимаемых в социальные внебюджетные фонды, который продлится до 1 января 2017 года. Суть данного этапа заключается в том, что с 1 января 2010 года был отменен единый социальный налог и утратила силу глава 24 Налогового кодекса РФ. Вместо налога, объединявшего в себе несколько выплат, страхователи (работодатели) обязаны перечислять страховые взносы отдельно в Пенсионный фонд России, Фонд социального страхования России и фонды обязательного медицинского страхования⁴. Таким образом, формально произошел переход от налоговых к страховым принципам уплаты взносов. Правовая регламентация данных страховых

¹ См.: Там же. С. 515.

² См.: Федеральный закон от 31 декабря 2001 г. № 198-ФЗ «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» // СЗ РФ. 2002. №1 (Ч. 1.) Ст. 4.

³ См.: Покачалова Е.В. Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды. С. 515 – 516.

⁴ См.: Там же. С. 517 – 518.

взносов на данном этапе осуществляется Федеральным законом № 212-ФЗ от 24 июля 2009 года «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»¹ с 1 января 2010 года по 31 декабря 2016 года. Данный закон регулирует отношения, связанные с исчислением и уплатой большинства страховых взносов. При этом его действие не распространяется на отношения, касающиеся порядка взимания взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также на обязательное медицинское страхование неработающего населения, уплата которых регулируется иными федеральными законами.

С 1 января 2017 года начнется шестой этап правового регулирования обязательных платежей, взимаемых в социальные внебюджетные фонды, который вызван передачей налоговым органам полномочий по администрированию большинства обязательных страховых взносов и соответствующим очередным существенным изменением законодательства в данной сфере. В частности, с 1 января 2017 года утрачивает силу Федеральный закон № 212-ФЗ от 24 июля 2009 года «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»² и одновременно вводятся в действие главы Налогового кодекса РФ 2.1 «Страховые взносы в Российской Федерации» и 34 «Страховые взносы»³. При этом установление правового регулирования отношений по взиманию данных платежей законодательством о налогах и

¹ СЗ РФ. 2009. № 30, ст. 3738; 2016. № 27, ст. 4238.

² См.: Федеральный закон от 03 июля 2016 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации ...».

³ См.: Федеральный закон от 03 июля 2016 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации ...».

сборах с вышеуказанного периода не предусматривает включение страховых взносов в систему налогов и сборов. Кроме того, в новой законодательной дефиниции страховых взносов, содержащейся в п. 3 ст. 8 НК РФ, недостаточно определены их сущностные признаки, за исключением обязательности и целевого предназначения. Поэтому изменение на законодательном уровне правового регулирования страховых взносов в государственные внебюджетные фонды как социальные фонды публично-правовых образований требует обращения к правовой природе налогов и страховых платежей.

В финансово-правовой литературе к основным признакам налогов относят их публичный характер, обязательность, применение мер принуждения, индивидуальную безвозмездность, безвозвратность, установление исключительно законодательными (представительными) органами. Перечисленные признаки в своем большинстве нашли отражение в ст. 8 НК РФ. В данной статье закрепляется и понятие сбора, которому так же присуща обязательность, но который отличает возмездный и разовый характер – уплата в связи с совершением в пользу плательщика юридически значимого действия.

В научно среде совершенно верно подчеркивается, что правовое регулирование страховых платежей осуществляется нормативными правовыми актами, относящимися как к финансовому, так и к иным отраслям права. При этом четкого определения понятия страхового взноса не содержится ни в ст. 954 Гражданском кодексе РФ, ни в ст. 11 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации», хотя в названиях перечисленных статей делается указание на данный вид платежа¹. В юридической литературе² распространена точка зрения о том, что страховые взносы в соответствии с ГК РФ – это часть страховой премии (платы за

¹ См.: Покачалова Е.В. Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды. С. 516.

² См., например: Тарадонов С.В. Страхование. М., 2007. С. 45.

страхование), уплачиваемой страховщиком (выгодоприобретателем) в рассрочку. При уплате страховых взносов (страховой премии) применяются страховые тарифы (ставки платежа), которые определяют премию, взимаемую с единицы страховой суммы с учетом объекта страхования и характера страхового риска. Страховые взносы, уплачиваемые во внебюджетные фонды, носят обязательный характер и им присущ ряд признаков, характерных для фискальных платежей¹.

В законодательстве об обязательном социальном страховании также отсутствуют подробные, отражающие характерные признаки, определения страховых взносов. Так, в ст. 3 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» страховой взнос определяется как обязательный платеж на обязательное социальное страхование. Согласно ст. 3 Федерального закона от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» страховой взнос – это обязательный платеж по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, рассчитанный исходя из страхового тарифа, скидки (надбавки) к страховому тарифу, который страхователь обязан внести страховщику.

В федеральном законе «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» (ст. 3) дается более подробное определение страховых взносов, содержащее их сущностную характеристику. Так, под страховыми взносами на обязательное пенсионное страхование понимаются обязательные платежи, которые уплачиваются в Пенсионный фонд Российской Федерации и целевым назначением которых является обеспечение прав граждан на получение обязательного страхового обеспечения по обязательному

¹ Подробнее см., например: См.: Покачалова Е.В. Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды. С. 519 – 521; *Ее же*. Фискальная природа страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды РФ и их соотношение с налоговыми платежами // Очерки налогово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. Москва – Харьков: Право, 2013. С. 610 – 623.

пенсионному страхованию (в том числе страховых пенсий, фиксированных выплат к ним и социальных пособий на погребение), включая индивидуально возмездные обязательные платежи, персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение накопительной пенсии и иных выплат за счет средств пенсионных накоплений. В данной дефиниции отражены три ключевых признака рассматриваемого вида страховых платежей: обязательность, индивидуальная возмездность, целевое предназначение. При этом такой признак страховых взносов на обязательное пенсионное страхование как индивидуальная возмездность трактуется законодателем предельно широко по сравнению с традиционным представлением данного признака в науке.

В частности, в финансово-правовой литературе индивидуальная возмездность обязательного платежа рассматривается как обязанность государства предоставить плательщику платежа встречное предоставление за оказанную именно ему государственным органом, должностным лицом услугу публично-правового характера (юридически значимое действие). При этом самые многочисленные плательщики страховых взносов на обязательное пенсионное страхование – работодатели при их уплате взамен ничего не получают ни от государства, ни от работника. Исключение составляют индивидуальные предприниматели и лица, занимающиеся частной практикой, которые уплачивают страховые взносы в отношении себя, в связи с осуществлением ими своей деятельности. В этом случае данные страховые взносы можно рассматривать как индивидуально возмездные платежи с точки зрения теории финансового права.

Исходя из анализа Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», глав 2.1 и 34 Налогового кодекса РФ, других актов законодательства об обязательном социальном страховании и на основе

положений теории финансового права¹ можно выделить следующие общие признаки налогов и страховых взносов в государственные внебюджетные фонды (страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование).

Во-первых, их общеобязательный характер, обязанность их уплаты устанавливается законом. Во-вторых, обязательная регистрация (учет) их плательщиков. В-третьих, регулярность уплаты в определенном порядке и конкретные сроки, установленные законодательством. В-четвертых, возможность взыскания в бесспорном порядке с организаций и индивидуальных предпринимателей недоимок за несвоевременную их уплату, а так же штрафов, имеющих финансово-правовую природу. В-пятых, контроль за полнотой и своевременностью исчисления и уплаты рассматриваемых платежей со стороны уполномоченных государством органов². В-шестых, носят публичный характер и имеют общегосударственное значение, так как собранные во внебюджетных фондах денежные средства, аккумулированные в виде обязательных страховых платежей, расходуются, прежде всего, для финансирования в общегосударственных целях конкретных потребностей граждан, хотя и не включенных в государственные бюджеты: на социальное обеспечение по возрасту, на защиту от безработицы и т.п.³.

В-седьмых, законодательное установление элементов обложения страховыми взносами и налогами (элементов налогообложения) таких, как:

объект обложения (выплаты и иные вознаграждения в пользу физических лиц) и объект налогообложения соответственно;

¹ См.: Покачалова Е.В. Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды. С. 519 – 521.

² См.: ст.ст. 3, 33, 34 Федерального закона № 212-ФЗ от 24 июля 2009 года «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»; п. 1 ст. 40 БК РФ; ст.ст. п. 3 ст. 8, 31, 32, 34, 34.2, 45 – 48, 82, 431 НК РФ (с изм. от 03 июля 2016 г. № 243-ФЗ).

³ См.: Покачалова Е.В. Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды. С. 519 – 520.

база для начисления (исчисления) страховых взносов (сумма выплат и иных вознаграждений, начисленных плательщиками страховых взносов) и налоговая база соответственно;

расчетный период и налоговый период соответственно;

тариф страхового взноса (размер страхового взноса на единицу измерения базы для начисления страховых взносов) и налоговая ставка соответственно;

порядок исчисления;

порядок и сроки уплаты.

В-восьмых, установление ответственности плательщиков и банков за правильность начисления, своевременность уплаты и перечисления как страховых взносов в фонды, так и налогов¹. При этом данные виды ответственности следует, по мнению многих авторов², отнести к разрядам финансово-правовой ответственности. Кроме того, в новой редакции Налогового кодекса РФ, вступающей в силу с 1 января 2017 года, законодатель не выделил отдельные виды правонарушений, связанных со страховыми взносами, внося дополнения в действующие нормы (например, ст.ст. 106, 119, 120, 122, 126). Таким образом, ответственность, связанная с нарушением обязанностей по уплате страховых взносов, приравнивается к ответственности за совершение налоговых правонарушений (налоговой ответственности).

Таким образом, оценивая правовую природу большинства страховых взносов в государственные внебюджетные фонды (за исключением взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также на обязательное медицинское страхование неработающего населения) можно сделать вывод об их

¹ См.: Там же. С. 521.

² См., например: *Арсланбекова А.З.* Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности: Монография. М.: Информ. внедрен. центр «Маркетинг», 2008; *Разгильдиева М.Б.* Финансово-правовое принуждение и финансово-правовая ответственность. С. 161 – 164, 170 – 172; *Покачалова Е.В.* Правовое регулирование обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды. С. 521; *Саттарова Н.Л.* Принуждение в финансовом праве. С. 23 –24.

налоговой природе¹. При этом в финансово-правовой литературе существуют различные точки зрения о правовой природе страховых взносов: о преимущественно их страховой природе с возможностью их принудительного изъятия²; о наличии как налоговой, так и неналоговой природы данных платежей³; об особой правовой природе страховых взносов, которые не являются ни налогами, ни страховыми взносами в понимании гражданского законодательства⁴; об их сходстве с обязательными публичными платежами фискального характера⁵.

Единственным, пожалуй, признаком, отличающим данные платежи от налогов как индивидуально безвозмездных платежей, является их целевая направленность и персонификация получаемых из этих фондов выплат, что сближает их со сборами как возмездными платежами⁶. В то же время налоги так же могут быть целевыми (например, в 90-е годы XX века таковыми были земельный, налог с продаж и др.). Кроме того, работодатель при уплате страховых взносов в пользу работника, как и при уплате налогов, взамен от государства ничего не получает. При этом в отличие от обычных страховых платежей при уплате работодателем страховых взносов в фонды социального страхования и фонды медицинского страхования отсутствует соразмерность

¹ См. об этом также: *Воинов В.В.* Правовая природа страховых взносов на обязательное социальное страхование // *Налоговед.* 2012. № 3. С. 28 – 37.

² См.: *Широкова Е.К.* Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 10 – 13.

³ См.: *Бит-Шабо И.В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 38; *Покачалова Е.В.* Фискальная природа страховых взносов ... С. 617.

⁴ См.: *Якубов Т.А.* Финансово-правовое регулирование страховых взносов в государственные внебюджетные фонды: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. С. 43.

⁵ См.: *Покачалова Е.В.* Фискальная природа страховых взносов ... С. 619 – 621.

⁶ Конституционный Суд РФ высказал правовую позицию, согласно которой страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, в отличие от налогов, не характеризуются такими признаками, как индивидуальная безвозмездность и безвозвратность. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2004 г. № 28-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общественной организации Тверской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов Заволжского района города Твери на нарушение конституционных прав и свобод статьями 3 и 34 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и статьей 10 Федерального закона «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» // *СЗ РФ.* 2004. № 12, ст. 1109; Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2004 г. № 30-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Тверской городской общественной организации инвалидов «РСК-инвест» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 3 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

взносов к страховому возмещению, то есть их эквивалентность. Взносы же на обязательное пенсионное страхование, являются индивидуально возмездными в соответствии с законодательным определением и по сути – для индивидуальных предпринимателей, лиц, занимающихся частной практикой, в отношении себя, доходов от своей деятельности, но индивидуально безвозмездными для работодателей. При этом правовое регулирование данных платежей до 2010 г. осуществлялось в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ», то есть отдельно от главы 24 НК РФ.

Таким образом, представляется, что уплачиваемые в большинство государственных социальных внебюджетных фондов страховые взносы, объединенные ранее в едином социальном налоге и взимаемые ныне в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ от 24 июля 2009 года, а с 1 января 2017 года – Налоговым кодексом РФ, в основном имеют налоговую природу с отдельными элементами страхового метода взимания. Во-первых, они обладают общими с налогами признаками: обязательность, индивидуальная безвозмездность (в отношении работодателей), регулярность, обязательная регистрация плательщиков, ответственность, публичность, порядок исчисления. Во-вторых, для них, как и для налогов, характерны общие нормы, регламентирующие права и обязанности плательщиков, исполнение обязанности по уплате платежей, осуществление финансового контроля, основания и условия привлечения к ответственности за совершение правонарушений. В-третьих, они имеют сходные с налогами элементы обложения (объект обложения, база для исчисления, тариф; расчетный период; порядок исчисления; порядок и сроки уплаты). Поэтому, думается, что поддерживаемый законодателем страховой принцип уплаты взносов в государственные социальные внебюджетные фонды является весьма формальным и юридически не вполне обоснованным.

7.2. Социальная направленность правового регулирования государственных и муниципальных децентрализованных финансовых ресурсов

Развитие социальной государственности в условиях рыночной экономики обуславливает необходимость построения и эффективного функционирования социальной ориентированной экономики. В последнее десятилетие в России на фоне проведения административной реформы возросло внимание государства к управлению социально-экономическими процессами в стране, прослеживается изменение и модификация форм участия государства в управлении собственными децентрализованными финансовыми ресурсами в целях эффективного их использования и развития экономики, в том числе ее диверсификации. Финансово-правовому обеспечению реализации принципа построения социально ориентированной экономики во многом способствуют финансово-правовые институты финансов государственных и муниципальных коммерческих организаций (предприятий) и государственных, муниципальных и иных некоммерческих организаций (учреждений).

Главные особенности данных институтов, как справедливо подчеркивается в финансово-правовой литературе¹, заключаются в следующем. Во-первых, они предназначены для правового регулирования финансовых отношений, возникающих в сфере децентрализованных государственных (муниципальных) финансов и иных финансовых ресурсов публичного характера как составной части исходного звена финансовой системы – финансов предприятий, учреждений и иных организаций. Во-вторых, вышеуказанные финансовые отношения непосредственным образом связаны с производственной и иной хозяйственной деятельностью

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5 изд, переаб. и доп. С. 306 – 309.

коммерческих организаций, а также оказанием услуг и осуществлением иной приносящей доход деятельности некоммерческих организаций.

В-третьих, образуемые в результате функционирования государственных и муниципальных предприятий финансовые ресурсы направляются также ими на осуществление социальной деятельности в отношении членов их трудовых коллективов. В частности, за счет чистой прибыли они могут создавать различные денежные фонды социальной направленности: жилищные, социальные, материального поощрения работников и др. Размер, порядок формирования и использования таких фондов определяется уставом предприятия или коллективным договором¹. Данное положение является примером действия такого принципа финансовой деятельности государственных и муниципальных предприятий, как принцип участия трудового коллектива в планировании производства, социального развития и соответствующего использования финансовых ресурсов². Вышеуказанный принцип можно рассматривать как частное проявление принципа демократизма в финансовом праве.

Особенности финансовой деятельности государственных, муниципальных и иных некоммерческих организаций обусловлены основной целью создания их публично-правовыми образованиями – выполнением функций в сфере образования, науки, здравоохранении, социальной защиты и управления. При этом государственные и муниципальные учреждения обладают правом требовать финансового обеспечения своей деятельности из соответствующих бюджетов публично-правовых образований для выполнения государственного (муниципального) задания на оказание

¹ См.: ч. 2 ст. 16 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (с изм. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 48, ст. 4746; 2016. № 22, ст. 3097; Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 25 августа 2005 г. № 205 «Об утверждении примерного устава федерального государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения» // Российская газета. 2005. 7 октября. № 225; Постановление Правительства РФ от 19 июля 2007 г. № 454 «Об утверждении устава федерального казенного предприятия «Российская государственная цирковая компания» // СЗ РФ. 2007. № 30, ст. 3944.

² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5 изд, переаб. и доп. С. 318.

государственных (муниципальных) услуг¹. Для финансовой деятельности некоммерческих организаций, так же как и для предприятий, характерно использование принципа участия трудового коллектива в планировании производства, социального развития и соответствующего использования финансовых ресурсов.

В-четвертых, данные финансовые отношения находятся в сфере действия функций государственного (муниципального) управления, а также выступают объектом не только надведомственного, но и ведомственного государственного и муниципального контроля.

В условиях формирования в России социального государства, предполагающего построение социально ориентированной рыночной экономики, вопросы финансового обеспечения деятельности предприятий, а также учреждений социальной сферы продолжают оставаться весьма актуальными. Одним из направлений современной правовой политики государства в области государственных и муниципальных расходов стало реформирование системы государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений путем сокращения их численности и повышения эффективности их деятельности. По оценке И.В. Подпориной, «сокращение государственного сектора должно происходить за счет перехода части бюджетных организаций в частный сектор с постепенным сокращением бюджетной составляющей их финансирования. Социальные и иные программы, разработанные этими организациями, на конкурсной основе будут принимать участие в распределении бюджетных средств, а организации нести полную ответственность по своим обязательствам»².

В частности, реформирование правового регулирования деятельности государственных и муниципальных учреждений, в том числе механизма их финансирования, привело к строго целевому в рамках государственных и

¹ Подробнее об этом см.: *Писарева Е.Г.* Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов: монография /под ред. докт. юрид. наук, проф. Н.И. Химичевой. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 153 – 179.

² *Подпорина И.В.* Современная финансовая политика Российской Федерации. С. 99.

муниципальных заданий бюджетному финансированию осуществляемых автономными и бюджетными учреждениями функций, расширению их самостоятельности, в частности в области образования и использования дополнительных (внебюджетных) финансовых источников. В связи с этим представляется важным рассмотрение правосубъектности бюджетных и автономных учреждений в части формирования и использования дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения их деятельности на примере государственных учреждений науки.

Финансовая деятельность государственных учреждений науки выражается в планировании, образовании, распределении и использовании их денежных фондов (финансовых ресурсов), необходимых для выполнения целей и задач, предусмотренных законодательством и учредительными документами. Так, в соответствии с Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (с изм. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ) «О науке и государственной научно-технической политике»¹ научные организации призваны осуществлять в качестве основной научную и (или) научно-техническую деятельность, а также вправе осуществлять образовательную деятельность, например, по программам магистратуры, аспирантуры, дополнительным профессиональным программам (п.п.1, 1.1 ст. 5). Помимо вышеуказанных видов деятельности, носящих общесоциальный характер, государственные научные учреждения могут преследовать и узко ориентированные социальные цели. Например, Уставом Федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» в качестве одной из целей деятельности данной организации предусматривается содействие повышению статуса и социальной защищенности научных работников².

В соответствии с Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» финансовое

¹ СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4137; 2016. № 22, ст. 3097.

² См.: Постановление Правительства РФ от 27 июня 2014 г. № 589 «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» // СЗ РФ. 2014. № 27, ст. 3771.

обеспечение научной и научно-технической деятельности основывается на его целевой направленности и многоканальной системе финансирования и может осуществляться публично-правовыми образованиями, а также физическими и юридическими лицами способами, не противоречащими федеральному и региональному законодательству. Таким образом, отечественное законодательство не ограничивает источники финансирования государственных учреждений науки.

Денежные фонды государственных учреждений науки формируются как за счет бюджетных средств, выделяемых учреждениям в форме субсидий на основании государственных заданий и субвенций, так и за счет дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения деятельности данных организаций. Подобные дополнительные источники, которые ранее именовались в законодательстве внебюджетными средствами, образуются в процессе осуществления государственными учреждениями науки приносящей доход деятельности, использования ими их имущества и имущественных прав, в результате получения ими средств от государственных и частных фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, добровольных денежных взносов, пожертвований, грантов и т.д.

В российском законодательстве отсутствует определение понятия приносящей доход деятельности, а используются перечисления отдельных ее видов, от осуществления которых могут быть получены доходы учреждений: сдача имущества в аренду, его продажа, осуществление образовательной деятельности и т.д. В связи с этим в научной литературе предлагаются определения вышеуказанного понятия. Например, О.В. Трачук на примере федеральных образовательных учреждений профессионального образования определяет приносящую доход деятельность как любую осуществляемую на основании генерального соглашения и предусмотренную уставом вышеуказанного учреждения деятельность, направленную на получение

доходов независимо от результатов такой деятельности¹. Данное определение представляется не вполне корректным.

Во-первых, документом, которым учредитель уполномочивал подведомственное учреждение на осуществление конкретных видов приносящей доход деятельности в переходный период реформирования государственных и муниципальных учреждений (с 1 января 2011 года до 1 июля 2012 года), выступало не генеральное соглашение, а генеральное разрешение. В связи с окончанием переходного периода данное требование на бюджетные и автономные учреждения не распространяется. Во-вторых, приносящей доход деятельностью может быть не любая деятельность, а только та, которая не противоречит действующему законодательству. В связи с изложенным приносящую доход деятельность можно определить как не противоречащую действующему законодательству и предусмотренную уставом бюджетного (автономного) государственного (муниципального) учреждения деятельность, направленную на получение дохода.

Правосубъектность государственных учреждений науки в области образования дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения их деятельности включает, прежде всего, их право на получение различных видов собственных доходов. При этом государственные бюджетные и автономные учреждения науки обладают правом на получение в основном одинаковых видов доходов из внебюджетных источников. К таким доходам на основании действующего законодательства можно отнести:

доходы, получаемые от оказания платных услуг, выполнения работ за плату в области научной и научно-технической деятельности сверх установленного государственного задания, а также в случаях, предусмотренных федеральными законами (например, в области

¹ См.: Трачук О.В. К вопросу об истории развития института приносящей доход деятельности федеральных образовательных учреждений профессионального образования // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2011. № 1. С. 116.

образовательной деятельности). При этом порядок определения платы для физических лиц и организаций за такие услуги и работы различается законодателем в зависимости от типа государственного учреждения. Так, для федеральных бюджетных научных учреждений вышеуказанный порядок устанавливается Министерством образования и науки РФ¹, а для автономных научных учреждений он должен быть определен только в федеральном законе², что может быть объяснено более строгим походом законодателя к правовому статусу автономных учреждений. В настоящее время в Федеральном законе от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» порядок определения платы для физических лиц и организаций за оказываемые им услуги и выполняемые работы не установлен, что является пробелом законодательства;

доходы (дивиденды, проценты) от имущества, переданного государственным учреждением науки в качестве учредителя созданным им хозяйственным обществам и хозяйственным партнерствам, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности. При этом бюджетные и автономные научные учреждения создают вышеуказанные коммерческие организации без согласия соответствующих собственников их имущества с уведомлением Министерства образования и науки РФ;

доходы от распоряжения долями или акциями в уставных капиталах хозяйственных обществ и вкладами в складочных капиталах хозяйственных партнерств, владельцами которых являются бюджетные и автономные научные учреждения. При этом распоряжаться вышеуказанным имуществом

¹ См.: Приказ Минобрнауки России от 20 декабря 2010 г. № 1898 (с изм. от 11 августа 2015 г. № 818) «Об утверждении Порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, оказываемые ими сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания» // Российская газета. 2011. 14 января. № 5; www.pravo.gov.ru. 02.09.2015.

² См.: п. 6 ст. 4 Федерального закона от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 348-ФЗ) // СЗ РФ. 2006. № 45, ст. 4626; 2016. № 1, ст. 26.

данные учреждения могут только с предварительного согласия соответствующих собственников;

доходы от деятельности создаваемых в вузах своих структурных подразделений (лабораторий), осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность;

доходы федеральных учреждений науки от сдачи в аренду без согласия собственника без права выкупа временно не используемого ими имущества, в том числе недвижимого, находящегося в федеральной собственности;

доходы от предоставления в пользование на возмездной основе образовательной организации движимого и недвижимого имущества;

гранты государственных и частных фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности,

добровольные имущественные взносы и пожертвования физических и юридических лиц;

другие не запрещенные законом поступления.

Правосубъектность в области образования включает в себя также право на свободное получение заемных средств. При этом если размер этих средств превышает размер крупной сделки, установленный законом (10 % от балансовой стоимости активов) или уставом (может быть меньше предусмотренного законом), требуется согласие учредителя. В случае игнорирования такого требования сделка признается недействительной, а руководитель учреждения несет ответственность в размере причиненных убытков независимо от признания или непризнания сделки недействительной.

Правосубъектность государственных бюджетных и автономных учреждений науки в области использования дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения их деятельности включает, прежде всего, их право на свободное распоряжение полученными из данных источников доходами после уплаты налогов (например, на прибыль, на добавленную стоимость, при условии неиспользования по ним

налоговых стимулов по некоторым видам деятельности в научной сфере). При этом представляется социально значимым установленное законодателем ограничение по самостоятельному распоряжению учреждением денежными средствами, если совершаемая сделка считается крупной. В этом случае, как уже подчеркивалось ранее, требуется согласие учредителя и наступают те же правовые последствия, что и при заимствовании денежных средств, в случае игнорирования руководителем учреждения данного требования.

Средства от приносящей доход деятельности и других внебюджетных источников могут направляться государственными учреждениями науки не только на укрепление и развитие их материально-технической базы, но и дополнительное социальное обеспечение их сотрудников. К правосубъектности государственных учреждений науки в области использования внебюджетных источников их финансовой деятельности можно отнести также их право на осуществление выплат стимулирующего характера. Такие выплаты способствуют повышению социального статуса и материальной обеспеченности научных работников. Стимулирующие и дополнительные социальные выплаты, условия их предоставления, а также источники их финансового обеспечения могут устанавливаться государственными учреждениями науки в коллективных договорах, локальных финансово-правовых актах, например, в положении об оплате труда.

С целью предупреждения злоупотреблений со стороны руководства государственных учреждений науки в распределении средств, поступающих из внебюджетных источников и направляемых, например, в фонды социального обеспечения и материального стимулирования работников, представляется целесообразным законодательно ограничить размер выплат из внебюджетных источников руководителю организации и его заместителям пропорционально кратному в несколько раз (3 – 5) размеру средней заработной платы ее работников. Подобное ограничение, в частности, уже существует в отношении ректоров вузов.

Виды и объемы планируемых доходов от платных услуг, оказываемых сверх государственного задания, приносящей доход деятельности, а также расходов на социальное обеспечение работников должны отражаться в ежегодных планах финансово-хозяйственной деятельности государственных учреждений науки¹.

Таким образом, правосубъектность государственных и муниципальных учреждений социальной сферы, в том числе государственных учреждений науки, в области образования и использования дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения их деятельности обладает значительным социальным эффектом. Так, указанная правосубъектность выражается в наделении данных учреждений в условиях недостаточного бюджетного финансирования социальной сферы широкими правами по самостоятельному формированию и использованию внебюджетных источников при осуществлении социально значимой деятельности (научной, образовательной и т.п.). В частности, средства из внебюджетных источников могут направляться на дополнительное социальное обеспечение и материальное стимулирование их работников.

Одним из инструментов современной социально ориентированной экономической и финансово-правовой политики в условиях развития социального государства и одновременно одной из форм управления публичными финансами стало создание целого ряда государственных корпораций как организационно-правовой формы юридических лиц. Ключевые особенности правового статуса государственных корпораций по российскому законодательству² можно выразить следующих положениях. Во-первых, они являются некоммерческими организациями, каждая из которых создается и функционирует в соответствии со специальным

¹ Приказ Минобрнауки России от 10 декабря 2013 г. № 1321 «Об утверждении Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации» (с изм. от 22 августа 2014 г. № 1036) // Российская газета. 2013. 30 декабря. № 295; 2014. 22 октября. № 241.

² См., например, ст.ст. 7.1, 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

федеральным законом. Во-вторых, они учреждаются только Российской Федерацией для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций (в том числе и в области публичных финансов), выступая тем самым субъектами со специальной целевой правоспособностью. В-третьих, государственные корпорации обладают на праве собственности значительными финансовыми, материальными и иными ресурсами, переданными им Российской Федерацией безвозмездно при их создании в качестве имущественных взносов.

В рассматриваемом аспекте первая государственная корпорация (Агентство по реструктуризации кредитных организаций¹) появилась в 1999 году, просуществовав 5 лет. Затем в 2003 году в качестве государственной корпорации было создано Агентство по страхованию вкладов², а в 2007 году появилось сразу шесть государственных корпораций, характеризовавшихся своей социально-экономической направленностью. К их числу относились Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта («Госкорпорация Олимпстрой», ликвидирована 20 марта 2015 г.)³, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства⁴, Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)⁵, Российская корпорация нанотехнологий (Роснано)⁶, Государственная корпорация

¹ См.: Федеральный закон от 08 июля 1999 г. № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций» // СЗ РФ. 1999. № 28, ст. 3477 (утратил силу).

² См.: Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 364-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. №5, ст. 5029; 2016. № 27, ст. 4297.

³ См.: Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» (с изм. от 21 июля 2014 г. № 210-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 45, ст. 5415; 2014. № 30, ст. 4211 (утратил силу).

⁴ См.: Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (с изм. от 23 июня 2016 г. № 221-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 30, ст. 3799; 2016. № 26, ст. 3890.

⁵ См.: Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 360-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 22, ст. 2562; 2016. № 27, ст. 4293.

⁶ См.: Федеральный закон от 19 июля 2007 № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» (с изм. от 31 мая 2010 г. № 107-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 30, ст. 3753; 2010. № 23, ст. 2789.

«Ростехнологии» (с декабря 2012 г. – «Ростех»)¹, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»². В 2015 году была создана Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» (Госкорпорация «Роскосмос»)³.

По поводу столь интенсивного создания государственных корпораций, явившегося следствием изменения экономической, в том числе финансовой, политики государства, в литературе и периодической печати нашли отражение диаметрально противоположные позиции. По мнению С.В. Богданова, предоставление государственным корпорациям права осуществления предпринимательской деятельности свидетельствует о необходимости вовлечения государства в активную экономическую деятельность и о занятии им ряда ключевых направлений в экономике. Тем самым государством продемонстрирована «существенная корректировка либерального курса экономического развития страны, направленная на усиление государственного сектора экономики, представляющего собой экономическую основу социального государства»⁴.

Другие авторы полагали, что государственные корпорации – это уникальная специфика России, практически не контролируемая государством, т.е. они являются «черными дырами» в экономике, в связи с чем появляется широкий простор для коррупции и гарантированного узаконенного воровства бывшего государственного имущества в колоссальных размерах⁵. Такие оценки в отношении государственных корпораций не являлись абсолютно голословными и были обусловлены

¹ См.: Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» (с изм. от 28 ноября 2015 г. № 356-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 48, ст. 5814; 2015. № 48, ст. 6722.

² См.: Федеральный закон от 01 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (с изм. от 30 марта 2016 г. № 74-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 49, ст. 6078; Российская газета. 2016. 01 апреля. № 69.

³ См.: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» (с изм. от 03 июля 2016 г. № 227-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 49, ст. 6078; 2016. № 27, ст. 4160.

⁴ Богданов С.В. Указ. соч. С. 36.

⁵ См.: Семенов А.В., Серегина Т.А. Особенности правового положения государственной корпорации // Право и экономика. 2008. № 2. С. 5; Степашин С. Модернизация: рывок России по плану Путина // Российская газета. 2007. № 246; Лазаревский А. Диагноз института госкорпораций // ЭЖ-Юрист. 2008. № 6.

отсутствием единого законодательного подхода к определению их правового статуса, несогласованностью и противоречием уже устоявшемуся в то время законодательству в области защиты конкуренции, банковской сфере и т.д.

Критически к деятельности государственных корпораций как самостоятельной организационно-правовой формы юридических лиц отнесся и Д.А. Медведев, став Президентом РФ. В результате комплексной проверки государственных корпораций, проведенной в 2009 году по его поручению Генеральной прокуратурой РФ и Контрольным управлением Администрации Президента РФ, практически во всех из них были выявлены серьезные нарушения в финансовой сфере, включая нецелевое и неэффективное использование их денежных фондов. В итоге руководством страны было принято решение о реорганизации государственных корпораций в другие организационно-правовые формы, в основном в акционерные общества, и даже о ликвидации некоторых из них.

В частности, в 2011 году Роснано была преобразована в ОАО «Роснано»¹. В 2015 году была совершена государственная регистрация ликвидации Олимпстроя в связи с достижением цели ее создания – окончанием проведения Олимпийских и Паралимпийских игр в Сочи в 2014 году. Планировалось также ликвидировать и Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства в 2012 году. Однако в настоящее время ликвидация данной организации откладывается. При этом срок действия вышеуказанного фонда несколько раз переносился, на данный момент датой ликвидации фонда является 1 января 2018 года². Относительно правового положения Внешэкономбанка и Агентства по страхованию вкладов Правительством РФ высказывалось мнение о придании им статуса юридических лиц публичного права. Но на практике данная идея не была

¹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий» (с изм. от 21 ноября 2011 г. № 327-ФЗ) // СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4180; 2011. № 48, ст. 6728.

² См.: п. 6 ст. Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в ред. Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (с изм. от 28 июня 2014 г. № 200-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 30, ст. 4073; 2014. № 26, ст. 3406.

реализована. В 2015 году, как уже упоминалось, была создана Госкорпорация «Роскосмос».

Анализ правового статуса государственных корпораций свидетельствует об их двойственной правовой природе: во-первых, как субъекта частного права, статус которого вытекает из его самостоятельной организационно-правовой формы как юридического лица, во-вторых, как субъекта публичного права, на которого возложено осуществление публично значимых функций на децентрализованной основе. Так, с одной стороны, государственные корпорации обладают правом собственности на свое имущество, в том числе на то, которое было передано их учредителем в качестве имущественного вклада, и правом осуществления предпринимательской деятельности, хотя и в рамках законодательно определенных целей их создания, зачастую очень широких. С другой стороны, они созданы по воле Российской Федерации для выполнения государственных и иных общественно значимых функций, на базе ее имущества, в том числе за счет средств федерального бюджета, которым они призваны эффективно управлять. Таким образом, их деятельность носит публичный характер, что в совокупности обуславливает участие в их управлении и контроль государства. В связи с этим некоторые авторы относят государственные корпорации к одной из правовых форм государственно-частного партнерства, когда государство наделяет их имущественной базой для инициативного выполнения поставленных целей, опосредованно финансируя, таким образом, определенные программы¹. Другие ученые справедливо причисляют их к публичным юридическим лицам (юридическим лицам публичного права), которые призваны

¹ См.: Курбатов А.Я. Правовое регулирование деятельности государственных корпораций как организационно-правовой формы юридических лиц // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 30.04.2014).

осуществлять публичные функции с помощью переданного государством имущества и путем активного участия в гражданском обороте¹.

В то же время наличие у государственных корпораций значительных финансовых ресурсов, источником которых первоначально являлись бюджетные средства, требует осуществления четкого правового регулирования их финансово-хозяйственной деятельности и эффективного финансового контроля со стороны федеральных органов государственной власти. На первый взгляд, рассмотрение государственной корпорации как собственника имущества и соответственно субъекта частного права не позволяет говорить о полноценном финансово-правовом регулировании их деятельности, за исключением вопросов налогообложения. Однако в федеральных законах, регулирующих деятельность многих государственных корпораций, содержатся нормы о создании, распределении и использовании денежных фондов, которые следует отнести к фондам публичного характера. В частности, речь идет о фонде обязательного страхования вкладов Агентства по страхованию вкладов, специальных резервных фондах государственных корпораций «Росатом» и «Роскосмос», фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, созданного в одноименной государственной корпорации, и т.д.

Создание большинства из вышеперечисленных фондов, а также уставного капитала для Внешэкономбанка, является обязательным². Кроме того, в качестве источников формирования денежных фондов государственных корпораций могут выступать регулярные и (или) единовременные поступления (взносы) от юридических лиц, для которых обязанность осуществлять эти взносы определена федеральным законом (абз. 9 п. 1 ст. 26 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). В

¹ См., например: *Адарченко Е.О.* Государственные корпорации как вид юридических лиц публичного права // *Административное и муниципальное право.* 2012. № 7. С. 13 – 16; *Винницкий А.В.* Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 732 с.

² См.: ст. 33 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», ст. 18 Федерального закона «О Банке развития», ст. 20 Федерального закона «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

частности, данная норма распространяется на Агентство по страхованию вкладов (Фонд обязательного страхования вкладов формируется, прежде всего, за счет страховых взносов банков)¹ и государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос», в которых создаются и функционируют специальные резервные фонды за счет отчислений подведомственных им предприятий и организаций².

По своей правовой природе страховые взносы в фонд страхования вкладов физических лиц и отчисления в специальные резервные фонды «Росатома» и «Роскосмоса» не являются налоговыми или иными фискальными платежами (сборами, штрафами и т.д.), хотя и обладают некоторыми признаками, присущими им. Так, страховым взносам в фонд страхования вкладов, как и налогам, свойственны такие признаки, как обязательность, безвозвратность³, безвозмездность. При этом цель и механизм поступления вышеназванных платежей в рассматриваемые фонды позволяет относить их к числу обязательных платежей, взимаемых в публичных интересах, и не подпадающих под действие страхового законодательства. В частности, отчисления предприятий взимаются в специальные резервные фонды «Росатома» в целях обеспечения радиационной и ядерной безопасности населения и всего государства, а аналогичные фонды госкорпорации «Роскосмос» создаются в целях формирования резервов, предназначенных для финансового обеспечения эффективности деятельности организаций данной корпорации. Страховые взносы банков взимаются не только с целью защиты частных интересов

¹ См.: ст.ст. 34, 35 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»; *Голубев С.А., Гузнов А.Г., Комиссарова М.В.* Система страхования вкладов: Вопросы взаимоотношения Банка России и Агентства по страхованию вкладов // *Банковское право.* 2005. № 1. С. 9 – 14; *Голубев С.А., Гузнов А.Г., Комиссарова М.В.* Правовой статус Агентства по страхованию вкладов, его полномочия // *Деньги и кредит.* № 5. С. 27 – 35.

² См.: ст. 20 Федерального закона от 01 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»; ст. 19 Федерального закона от 01 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

³ В данном случае речь идет о безвозвратности именно для банков, поскольку при наступлении страховых случаев (отзыв (аннулирование) у банка лицензии Банка России на осуществление банковских операций или введение банком России моратория на удовлетворение требований кредиторов банка) страховое возмещение производится вкладчикам, а не банкам, внесшим страховые взносы.

вкладчиков, как считают некоторые авторы, но и укрепления доверия к российской банковской системе и стимулирования привлечения сбережений населения в эту систему, что уже явно относится к публичным интересам.

И фонд страхования вкладов физических лиц, и специальные резервные фонды «Росатома» и «Роскосмоса» обособляются от иного имущества соответствующих корпораций, чего нельзя однозначно сказать про другие корпорации, поскольку об этом ничего не сказано в соответствующих законах. Поэтому в литературе обосновано возникает вопрос об использовании иных, кроме указанных выше, денежных фондов для финансирования собственной деятельности корпораций и их сотрудников. В связи с этим вполне обосновано мнение о необходимости количественных ограничений на использование доходов, получаемых государственными корпорациями (кроме, двух вышеназванных), для обеспечения их деятельности. Одной из последних мер в этом направлении явилось законодательное ограничение оснований и размеров предоставления выходных пособий, компенсаций и иных выплат в связи с прекращением трудовых отношений для высокопоставленных должностных лиц ряда организаций, в том числе государственных корпораций¹.

Как уже отмечалось, руководством России на государственные корпорации возлагается решение первоочередных социальных и экономических задач, в связи с чем от них требуется эффективное управление вверенным государственным имуществом, в том числе публичными финансами. В рамках выполнения целей своей деятельности, они наделяются определенными функциями и соответствующими им правами и обязанностями, в том числе полномочиями властного характера.

Так, Агентство по страхованию вкладов в целях обеспечения функционирования системы страхования вкладов граждан в банках РФ наделяется полномочиями в финансовой сфере, которые относятся к

¹ См.: ст.ст. 181.1 и 349.3 Трудового кодекса РФ.

распорядительной, контрольной и регулирующих функций. Например, оно осуществляет аккумуляцию страховых взносов в фонд обязательного страхования вкладов, контролируя их поступление; производит выплату возмещения по вкладам; определяет порядок расчета страховых взносов.

Госкорпорация «Росатом», созданная на базе ликвидированного Федерального агентства по атомной энергии, выполняет ряд государственных функций в области атомной и ядерной энергетики, к числу которых относятся проведение государственной политики, нормотворческая и распорядительная функции. При этом финансовое обеспечение программы деятельности данной корпорации на долгосрочный период осуществляется, помимо доходов от собственной деятельности, за счет средств федерального бюджета (субсидий, имущественных взносов РФ), средств, полученных на выполнение государственного оборонного заказа, средств специальных резервных фондов Росатома.

Государственные корпорации «Ростех» и Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства выполняют только организационно-координирующие функции и финансирование проектов. Так, например, основной функцией Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства является оказание за счет средств фонда финансовой поддержки в целях создания безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирования реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий.

Внешэкономбанк фактически содействует реализации целых направлений экономической политики государства, к которым относятся: повышение конкурентоспособности и диверсификация отечественной экономики, стимулирование привлечения в нее инвестиций. В этих целях он наделен обширными функциями в различных сегментах финансовой сферы государства, в том числе в области: банковской деятельности (осуществление банковских операций); валютного контроля (выполнение полномочий агента

валютного контроля); страховой деятельности (организация страхования экспортных кредитов от коммерческих и политических рисков); инвестиционной деятельности (финансирование и проведение экспертизы инвестиционных и инфраструктурных проектов и программ, в том числе государственных); государственного кредита (банковское обслуживание бюджетных кредитов, выдача государственных гарантий, участие в обслуживании и погашении внешних государственных займов).

Выполнение государственными корпорациями вышеперечисленных функций, носящих ярко выраженный публичный характер, при одновременной децентрализации публичных финансовых ресурсов требует осуществления эффективного государственного финансового контроля. Однако при создании рассматриваемого вида юридических лиц законодателем не было уделено должного внимания данному вопросу. В частности, Счетная палата РФ первоначально не имела права проводить государственный финансовый контроль в отношении большинства государственных корпораций после внесения Российской Федерацией имущественных взносов в их имущество, так как данные взносы становились уже собственностью корпораций и не относились формально к предмету проверки со стороны данного органа. При этом законодатель в качестве исключения распространил полномочия Счетной палаты РФ в отношении Росатома и Агентства по страхованию вкладов, прямо указав об этом в соответствующих законах о них.

Активная критика по поводу непрозрачности деятельности государственных корпораций привела к усилению государственного, в том числе финансового, контроля в отношении рассматриваемого института путем внесения дополнений в действующее законодательство¹. Прежде всего, с 2011 года были расширены контрольные полномочия Счетной

¹ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 30 марта 2016 г. № 82-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 1, ст. 49; 2016. № 14, ст. 1912.

палаты РФ, область действия которых стала распространяться на все государственные корпорации, а правом осуществлять контроль за их деятельностью были наделены помимо нее также иные государственные органы. Кроме того, с указанного времени государственные корпорации стали обязаны ежегодно публиковать финансовую и иную отчетность о своей деятельности, а их годовая бухгалтерская отчетность подлежит обязательному аудиторскому финансовому контролю, который проводится аудиторской организацией.

Таким образом, необходимость финансово-правового регулирования деятельности государственных корпораций обусловлена возложением на них особых социальных и иных общественно значимых функций, концентрированием у них значительных децентрализованных финансовых ресурсов публичного характера, которые требуют их эффективного использования и могут быть возвращены в федеральный бюджет в случае ликвидации данных организаций. В частности, законодательного либо подзаконного закрепления требуют процедуры распределения и использования финансовых ресурсов внутри организационных структур государственных корпораций, учитывая наличие у большинства из них большого числа подведомственных предприятий.

Кроме того, финансово-правовому обеспечению реализации принципа построения социально ориентированной экономики во многом способствуют финансово-правовые институты финансов государственных и муниципальных коммерческих организаций (предприятий) и государственных, муниципальных и иных некоммерческих организаций (учреждений). Основная особенность данных институтов заключается в их направленности на правовое регулирование финансовых отношений в сфере децентрализованных государственных (муниципальных) финансов и иных финансовых ресурсов публичного характера как составной части финансовой системы.

Выявлены особенности правосубъектности государственных и

муниципальных учреждений социальной сферы (на примере государственных учреждений науки) в области образования и использования дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения их деятельности, которая характеризуется значительным социальным эффектом. Последний выражается в наделении данных учреждений в условиях недостаточного бюджетного финансирования социальной сферы широкими правами по самостоятельному формированию и использованию вышеуказанных источников при осуществлении социально значимой деятельности (научной, образовательной и т.п.), дополнительного социального обеспечения и материального стимулирования их работников.

7.3. Формирование иных институтов и подотраслей финансового права в аспекте обеспечения их социальной эффективности

Среди активно формирующихся подотраслей финансового права следует выделить банковское (публичное) право. Вполне очевидно, что от эффективности финансово-правового регулирования общественных отношений, возникающих в области организации банковской системы и банковской деятельности, во многом зависит и обеспечение финансовой и социальной стабильности в государстве, в особенности в периоды экономических кризисов. При этом социально ориентированное развитие банковского (публичного) права будет способствовать и успешной реализации принципа социальной направленности финансово-правового регулирования в целом. Вышеуказанный принцип уже рассматривался некоторым образом в финансово-правовой литературе применительно к финансовой деятельности Центрального банка РФ в аспекте его влияния на формирование и реализацию принципов такой деятельности¹, а также банковской деятельности².

В соответствии с принципом социальной направленности финансово-правового регулирования к наиболее значимым факторам социальной направленности банковского (публичного) права следует отнести социальную составляющую правовой политики в банковской сфере. С.В Рыбакова достаточно обоснованно выделяет ряд проблем, которые во многом обусловили современную финансово-правовую политику в аспекте финансовой правосубъектности кредитных организаций. К ним она справедливо относит проблемы укрепления доверия к банковской системе, совершенствования механизма управленческих процедур при осуществлении

¹ См.: Земцов А.С. Указ. соч. С. 59 – 60.

² См.: Земцова Л.Н. Указ. соч. С. 12 – 13.

банковского контроля и надзора; вовлечения кредитных организаций в реализацию фискальных интересов публично-правовых образований¹.

Вышеуказанные проблемы наиболее отчетливо проявились в периоды кризисных явлений в российской экономике. Так, например, в условиях мирового экономического кризиса 2008 – 2009 гг. одними из первых из всех видов российской финансово-правовой политики были активизированы банковско-правовая и в целом денежно-кредитная правовая политика, что было обусловлено необходимостью обеспечения устойчивости финансовой системы России и относительной макроэкономической стабильности. Основные направления данных видов политики Российского государства в тот период нашли отражение в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», банковском законодательстве², нормативных актах Центрального Банка РФ³, постановлениях и программе антикризисных мер Правительства РФ⁴. Среди наиболее значимых из них оказались следующие направления.

Во-первых, расширение ресурсной базы кредитных организаций (расширение ломбардного списка Банка России⁵, снижение по графику обязательных резервов для банков⁶) и принятие мер для повышения ликвидности всей финансовой системы. К числу названных мер относились размещение временно свободных средств федерального бюджета на

¹ См.: Рыбакова С.В. Указ. соч. С. 126.

² См., например: Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. на 30 декабря 2008 г. № 317-ФЗ); Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года».

³ См.: Указание ЦБ РФ от 14 октября 2008 г. № 2092-У «Об установлении нормативов обязательных резервов (резервных требований) Банка России» (с изм. на 19 января 2009 г. № 2170-У) (утратило силу); Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2009 год и период 2010 и 2011 годов (утв. Банком России); и др.

⁴ См., например: Программа антикризисных мер Правительства РФ на 2009 год.

⁵ См.: Указание Банка России от 27 ноября 2008 г. № 2134-У «О перечне ценных бумаг, входящих в Ломбардный список Банка России» (с изм. от 09 апреля 2012 г. № 2804-У) // Вестник Банка России. 2008. № 74; 2012. № 22 (утратило силу).

⁶ См.: Указание ЦБ РФ от 14 октября 2008 г. № 2092-У «Об установлении нормативов обязательных резервов (резервных требований) Банка России» (с изм. от 19 января 2009 г. № 2170-У) (утратило силу).

депозитах в коммерческих банках¹; выделение субординированных кредитов коммерческим банкам, банкам с государственным участием и «Внешэкономбанку»²; участие Банка России в торгах на фондовом рынке³.

Во-вторых, повышение доступности банковского кредитования для предприятий реального сектора и населения. Так, в 2009 – 2011 годах в целях обеспечения доступности кредитов Правительством РФ были предприняты специальные меры (субсидирование процентной ставки) для приоритетных секторов экономики – сельского хозяйства, автомобилестроения и транспортного машиностроения⁴. На основании ст. 17 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»⁵, законодательства субъектов РФ⁶ была активизирована государственная финансовая поддержка

¹ См.: ст. 236 БК РФ в ред. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации ...».

² См.: Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 171-ФЗ «О внесении изменения в статью 46 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2008. № 42, ст. 4696; ст.ст. 1,2,4 – 6.2 Федерального закона от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года».

³ См.: Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и статью 12 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 2008. № 44, ст. 4982.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 10 марта 2009 № 205 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям сельскохозяйственного и тракторного машиностроения, лесопромышленного комплекса, машиностроения для нефтегазового комплекса и станкоинструментальной промышленности и предприятиям специализированной промышленности на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях и в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» в 2008 - 2011 годах на техническое перевооружение» (с изм. от 27 августа 2012 г. № 856) // СЗ РФ. 2009. № 11, ст. 1305; 2012. № 36, ст. 4907 (утратило силу); Постановление Правительства РФ от 30 марта 2009 г. №262 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям транспортного машиностроения» (с изм. от 16 декабря 2010 г. № 1023) // СЗ РФ. 2009. № 14, ст. 1647; 2010. № 52, ст. 7087; Постановление Правительства РФ от 11 августа 2011 г. № 640 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий российским организациям автомобилестроения, в том числе их дочерним организациям, на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на реализацию инвестиционных и инновационных проектов и (или) выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным для осуществления расходов инвестиционного характера, а также на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, привлеченным в 2009 - 2010 годах и обеспеченным государственными гарантиями Российской Федерации» (с изм. от 25 октября 2014 г. № 1101) // СЗ РФ. 2011. № 32, ст. 4839; 2014. № 44, ст. 6067 (утратило силу).

⁵ СЗ РФ. 2007. №31, ст. 4006; 2013. № 52, ст. 6961.

⁶ См.: Закон Липецкой области от 25 декабря 2006 г. № 10-ОЗ «Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2020 года» (с изм. от 14 декабря 2011 г. № 580-ОЗ) // Липецкая газета. 2007. 24 января. № 12; 2011. 23 декабря. № 246; Закон Новосибирской области от 2 июля 2008 № 245-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области» // Сборник нормативных правовых актов Новосибирского областного Совета депутатов. 2008. № 4; Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2013. 14 февраля. 2013. № 7; Постановление администрации Волгоградской области от 27 октября 2008 г. № 117-п «О субсидировании субъектов малого

(за счет региональных бюджетов) субъектов малого и среднего бизнеса, в том числе путем предоставления субсидирования процентной ставки по кредитам¹. Кроме того, были предоставлены дополнительные государственные гарантии по кредитам и увеличен максимальный размер их предоставления², введены уполномоченные представители Банка России в кредитные организации, получившие государственную поддержку³.

В-третьих, обеспечение санации «проблемных» банков⁴, в том числе через Агентство по страхованию вкладов, что явилось дополнительной гарантией сохранности вкладов населения.

В-четвертых, принятие мер, направленных на постепенное сокращение инфляции, в том числе введение с 23 января 2009 года «мягкой» границы изменения обменного курса рубля (41 руб. за 1 ед. «бивалютной корзины»), завершив начатую Банком России 11 ноября 2008 года масштабную постепенную корректировку границ технического коридора, используемого при реализации курсовой политики⁵. Снижение инфляции привело к тому, что Банк России в 2010 году беспрецедентно в новейшей российской истории понизил ставку рефинансирования до 7,75 %⁶. Это в свою очередь привело к

предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого предпринимательства» // Волгоградская правда. 2008. 07 ноября. № 205.

¹ См.: Постановление Администрации Липецкой области от 18 сентября 2008 г. № 24» «Об утверждении областной целевой программы «Программа развития малого и среднего предпринимательства в Липецкой области на 2009 - 2012 гг.» // Ведомости администрации Липецкой области. 2009. 24 января. № 1-2; Постановление двадцать седьмой сессии Новосибирского областного Совета депутатов от 30 октября 2008 г. № 180 «Об областной целевой программе «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области на 2009-2013 годы» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2008. 14 ноября. № 61; Закон Волгоградской области от 27 декабря 2006 г. № 1393-ОД «Об областной целевой программе «Развитие и поддержка малого предпринимательства в Волгоградской области» на 2007–2010 годы» // Волгоградская правда. 2007. 13 января. № 5 (утратил силу).

² См., например: Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2010 г. № 709 «О предоставлении государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым государственной корпорацией «Российская корпорация нанотехнологий» (документ не опубликован) // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 317-ФЗ «О внесении изменений в статьи 46 и 76 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // 2009. № 1, ст. 25.

⁴ См.: Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков» (с изм. от 22 декабря 2014 г. № 432-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3618; Российская газета. 2014. 26 декабря. № 296.

⁵ См.: Информация Департамента внешних и общественных связей Банка России от 22 января 2009 года «О реализации курсовой политики Банка России» // URL: <http://www.cbr.ru/press/PR>.

⁶ См.: Указание Банка России от 31 мая 2010 г. № 2450-У «О размере ставки рефинансирования Банка России» // Вестник Банка России. 2010. № 32.

уменьшению банками процентных ставок по кредитам населению. В частности, в апреле 2010 г. Сберегательный банк РФ принял такое решение в отношении большинства видов кредитов, в том числе ипотечных кредитов молодым семьям, а также ликвидировал комиссионные сборы при их выдаче, за ведение ссудного счета, т.е. фактически ввел эффективную процентную ставку.

Таким образом, в период мирового экономического кризиса 2008 – 2009 гг. Российское государство при осуществлении финансово-правовой политики продолжило двигаться в соответствии с намеченными ранее стратегическими целями своего развития, чему во многом способствовали предпринятые им антикризисные меры, не лишенные в то же время определенных недостатков.

В современных условиях требуют активизации и такие виды российской финансово-правовой политики, как денежно-кредитная и инвестиционная правовая политика, что обусловлено необходимостью обеспечения устойчивости финансовой системы России и макроэкономической стабильности. Основные направления таких видов политики, исходя из Посланий Президента РФ 2014 и 2015 гг., сводятся к нормативно-правовому обеспечению проведения полной амнистии капиталов, возвращающихся в Россию, создания стимулов для вложения в отечественную экономику, устойчивости банковской системы, снижения зависимости национального финансового рынка от внешних рисков.

В целях повышения ликвидности всей финансовой системы и доступности банковского кредитования для предприятий реального сектора, реализации инфраструктурных проектов было осуществлена программа докапитализации ведущих отечественных банков за счет средств Фонда национального благосостояния, системно значимых кредитных организаций за счет средств, предоставленных государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» в 2014 году. При этом, по словам В.В. Путина принципиальным условием предоставления таких финансовых ресурсов

должно было стать «кредитование наиболее значимых проектов в реальном секторе экономики по доступной процентной ставке. Кроме того, банки должны будут обеспечить внедрение механизмов проектного финансирования»¹. Правительство РФ спланировало также проведение мероприятий, предполагающих выдачу социальных ипотечных кредитов отдельным категориям граждан на специальных условиях для обеспечения спроса в рамках программы «Жилье для российской семьи», реализацию программы помощи заемщикам, оказавшимся в сложной финансовой ситуации².

Социальная направленность финансово-правового регулирования в сфере банковской деятельности вытекает, например, из целей деятельности Банка России, имеющих общественно значимый характер³. Кроме того, она выражается в осуществлении им полномочий в области контроля и надзора за деятельностью кредитных организаций, в том числе за соблюдением ими положений Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (с изм. от 21 июля 2014 г. № 229-ФЗ)⁴. В частности, речь идет о нескольких социально значимых положениях, закрепляемых в ст. 6 данного закона, к которым относятся установление требований:

о размещении полной стоимости потребительского кредита (займа) в квадратной рамке в правом верхнем углу первой страницы договора до изложения индивидуальных условий данного договора;

об ограничении на момент заключения договора полной стоимости потребительского кредита (займа), которая не может превышать более чем на одну треть среднерыночное значение такой стоимости соответствующей

¹ См.: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 года.

² См.: См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р «Об утверждении Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».

³ См.: ст. 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

⁴ СЗ РФ. 2013. № 51, ст. 6673; 2014. № 30, ст. 4230.

категории потребительского кредита (займа), рассчитанное Банком России и применяемое в соответствующем календарном квартале.

Одним из существенных юридических средств, способствующих реализации социальной составляющей правовой политики в банковской сфере, являются финансово-правовые стимулы социальной направленности в области банковского кредитования. Так, например, средства материнского (семенного) капитала, являясь разновидностью бюджетно-правовых стимулов, в рамках реализации конституционного права на жилище могут направляться на уплату первоначального взноса и (или) погашение основного долга и уплату процентов по договору займа или кредитному (в том числе ипотечному) договору¹. В связи с этим банки, выступая контрагентом владельцев сертификатов на материнский (семейный) капитал, являются непосредственными получателями средств данного капитала, который зачисляется на их счета в безналичном порядке со счета Пенсионного фонда РФ или его территориального органа, и одновременно субъектами соответствующих финансовых правоотношений.

Одной из мер, заявленных Антикризисном плане Правительства РФ на 2015 год, стало предоставление кредитным организациям и ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» субсидий из федерального бюджета для возмещения недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным ипотечным кредитам (займам)². Данная мера, как представляется, также выступает разновидностью финансово-правовых стимулов и преследует достижение несколько целей, выражающихся в поддержке отечественных кредитных организаций, строительного бизнеса и граждан, желающих улучшить свои жилищные условия. Кроме того,

¹ См.: п. 6 ст. 10 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ (с изм. от 30 декабря 2015 г. № 433-ФЗ) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2007. № 1, ст. 19. 2016. № 1, ст. 53.

² См.: Постановление Правительства РФ от 13 марта 2015 г. № 220 (с изм. от 30 декабря 2015 г. N 1512) «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и акционерному обществу «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» на возмещение недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам)» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 2015. 16 марта; 2016. 04 января.

стимулирование развития строительной отрасли, финансового сектора и жилищной сферы в конечном итоге может привести к более значительному экономическому эффекту, выражающемуся в возврате денежных средств в экономику через налогообложение доходов и потребительские расходы населения.

Кредитным организациям вышеуказанное бюджетное субсидирование позволило в течение одного года привлечь в сектор жилищного (ипотечного) кредитования потенциальных и дополнительных клиентов – физических лиц на взаимовыгодных для обеих сторон условиях. По оценкам специалистов, более 30 % ипотечных кредитов в 2015 году было выдано с помощью программы государственной поддержки. При этом в структуре ипотечного кредитования с целью приобретения жилья на первичном рынке лидирующие позиции занимают субсидированные кредиты¹.

Для строительного бизнеса данная мера оживила ситуацию по строительству и сдаче в эксплуатацию жилья, поскольку приобретение строящихся и готовых жилых помещений только у юридических лиц на первичном рынке явилось одним из условий бюджетного субсидирования кредитных организаций. Граждане смогли получить жилищные (ипотечные) кредиты по более низким процентным ставкам – менее 12 % годовых. Так, например, в январе 2016 года ПАО «Сбербанк России» и ПАО «Банк ВТБ 24» предоставляли субсидированные ипотечные кредиты по ставке 11,4 %, тогда как ипотечные кредиты для приобретения жилья на вторичном рынке выдавались ими по ставке 13,5 % годовых и выше². В то же время получение населением рассматриваемых кредитов по льготной ставке было ограничено Правительством РФ рядом условий, которые можно подразделить на две группы.

¹ См.: URL: <http://субсидии-по-кредитам.рф/ипотека-с-господдержкой-продление-на-2016> (дата обращения: 13.02.2016).

² См.: Там же.

Первая группа условий относится к основаниям приобретения объекта недвижимости, которым могут выступать готовое жилое помещение (например квартира), жилое помещение с земельным участком (например, коттедж), жилое помещение на этапе строительства. Соответственно основаниями возникновения прав на вышеуказанные объекты недвижимого имущества могут быть договор купли-продажи либо договор участия в долевом строительстве (уступки права требования по такому договору). При этом продавцом (застройщиком) должно быть только юридическое лицо, например, строительная организация, что, как уже отмечалось, обусловлено намерением государства поддержать соответствующую отрасль экономики в кризисных условиях.

Вторая группа условий связана с договором кредита (займа). Во-первых, данный договор должен был быть заключен в строго установленный период (с 01 марта 2015 по 01 марта 2016 года), что вызвано антикризисным характером предоставления рассматриваемого бюджетного субсидирования. Во-вторых, кредит должен был быть предоставлен исключительно в российской валюте. Данное условие также вполне объяснимо, поскольку действующий экономический кризис обусловлен неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктурой.

В-третьих, размер кредита (займа) имел ограничение. По общему правилу он не должен был превышать 3 млн. рублей. Исключение составляли жилые помещения, расположенные в трех субъектах РФ (г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург), для приобретения которых предельный размер кредита составляет 8 млн. рублей. Рассмотренное ограничение может быть объяснимо с точки зрения одной из целей предоставления бюджетной субсидии – реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2015 – 2020 годы, государственной программы РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Для приобретения доступного жилья в подавляющем большинстве регионов России предусматриваемой

максимальной суммы кредита с учетом того, что не менее 1/5 части стоимости жилого помещения обязан внести гражданин, было вполне достаточно. Что касается приобретения комфортного жилья, то данная мера вряд ли способствовала достижению указанной цели. Поэтому целесообразно в будущем (при продлении действия программы государственной поддержки ипотечного кредитования) увеличить предельный размер кредита, не отменяя в целом такое ограничение, поскольку бюджетное субсидирование в данном случае следует рассматривать как меру социальной поддержки, а не способ для выгодного вложения своего капитала для преуспевающих бизнесменов.

В-четвертых, для получения кредита заемщик обязан был оплатить за счет собственных средств не менее 20 % стоимости приобретаемого недвижимого имущества. В-пятых, срок действия договора составляет не более 30 лет и двух месяцев. В-шестых, заемщик обязывался заключить дополнительно договоры о страховании приобретаемого имущества и жизни после государственной регистрации права собственности. Три последних вышеперечисленных условия соответствуют современной отечественной банковской практике и представляются в целом вполне разумными с точки зрения минимизации банковских рисков, сохранности банковских активов и стабильности имущественного положения заемщиков.

В-седьмых, установление фиксированной процентной ставки (не более 12 %) на весь период действия договора является достаточно выгодным для заемщика условием в кризисный период. Повышение процентной ставки возможно только в случае не выполнения заемщиком условий о страховании. Но при этом для банка пропорционально уменьшается процент бюджетной субсидии.

В-восьмых, в качестве способа погашения основной задолженности и процентов по кредиту первоначально предусматривались равные ежемесячные (аннуитетные) платежи. В банковской практике более выгодным и быстрым для заемщика способом погашения жилищного кредита считается дифференцированный платеж равными частями, при

котором размер ежемесячного платежа уменьшается до определенной фиксированной границы, а затем становится равным (при отсутствии штрафных санкций за досрочное погашение кредита). По сравнению с последним способом при аннуитетных платежах возникает достаточно весомая переплата, а также исключается возможность досрочного погашения долга по кредиту. В дальнейшем Правительство РФ предусмотрело возможность изменения размера аннуитетного платежа в случаях, установленных кредитным договором (договором займа). Например, ПАО «Банк ВТБ 24» в качестве условия предоставления субсидированного ипотечного кредита предусматривает его досрочное погашение без ограничения и штрафов¹. Таким образом, с точки зрения социальной направленности банковского кредитования следует признать правильным закрепление в кредитном договоре возможности альтернативного способа погашения основной задолженности и процентов, в том числе права заемщика на досрочное погашение кредита без применения штрафных санкций.

Получение банком бюджетной субсидии было так же ограничено выполнением ряда условий. Во-первых, предоставляемые кредиты должны были выдаваться в строгом соответствии с требованиями кредитного договора, указанными выше. Во-вторых, для подачи заявки на получение субсидии был установлен достаточно короткий срок – 30 календарных дней со дня вступления в силу ранее упомянутого Постановления Правительства РФ. В-третьих, ежемесячный минимальный размер средств, направляемых на выдачу кредитов, должен был составлять не менее 300 млн. рублей, а общая сумма выдаваемых кредитов не должна была превышать 700 млрд. рублей.

С учетом данных условий в программе ипотечных субсидированных кредитов среди кредитных организаций смогли принять участие только несколько крупных банков. К ним, относятся, например, как уже отмечалось,

¹ См.: URL: <http://www.vtb24.ru/personal/mortgage/state/Pages/default.aspx> (дата обращения: 13.02.2016).

ПАО «Сбербанк России», ПАО «Банк ВТБ 24», а также ПАО «Ханты-Мансийский банк Открытие». Тем не менее, эффективность государственной программы ипотечного кредитования в кризисных условиях, отмечаемая участниками ипотечного рынка, позволяет рассчитывать на ее продление, что, в частности, соответствует и планам Минстроя России.

Таким образом, использование в период экономического кризиса финансово-правовых стимулов социальной направленности, в том числе в области банковского кредитования, способствует укреплению социальной стабильности, реализации социально ориентированной экономической и финансово-правовой политики. При этом вышеуказанные стимулы, как представляется, нуждаются в определенном нормативном совершенствовании и продлении их действия в посткризисных условиях. Кроме того, исследование рассмотренных стимулов целесообразно проводить в рамках дальнейшей разработки принципов финансового права, в частности принципа социальной направленности финансово-правового регулирования, применительно к банковской деятельности.

Финансово-правовому обеспечению развития социальной государственности способствует и такая формирующаяся подотрасль финансового права как денежное право (право денежного обращения). Социальной направленности денежного права помимо вышерассмотренной социальной составляющей денежно-кредитной политики государства способствуют и такие выделяемые в нем подотраслевые принципы как недопустимость эмиссии денег для получения дохода (запрет эмиссии денег, ухудшающей имущественное положение граждан и организаций) и гарантия полного сохранения сбережений граждан в национальной валюте¹.

К числу основных векторов обеспечения финансовой безопасности России как развивающегося социального государства следует отнести поддержание устойчивости денежной и финансовой систем, а также

¹ См.: Назаров В.Н. О понятии и системе денежного права. С. 9 – 10.

совершенствование банковской системы, финансового сектора услуг. Важными шагами в указанных направлениях следует признать формирование и развитие нормативно-правовой базы, прежде всего законодательной, о национальной платежной системе¹, в соответствии с которой функционируют различные платежные системы, не являющиеся самостоятельными субъектами права². Среди платежных систем законодатель особо выделяет значимые платежные системы, отвечающие специальным критериям: социально значимые, системно значимые, а с этого года еще и национально значимые. Отнесение платежной системы к социально значимой зависит от объема денежных переводов в рамках данной системы либо от их количества (с использованием платежных карт или без открытия банковского счета или по банковским счетам клиентов – физических лиц). При этом конкретные значения данных показателей устанавливает Банк России³.

В отношении системно значимых платежных систем установлены более высокие значения объема и количества денежных переводов в рамках данных систем. При этом в качестве альтернативных критериев признания системы таковой могут выступать осуществление в ее рамках переводов денежных средств Банком России (при рефинансировании кредитных организаций и проведении операций на открытом рынке) или осуществление денежных переводов по сделкам, совершенным на организованных торгах.

Еще более существенные критерии установлены для признания платежной системы национально значимой. Во-первых, они действуют одновременно. Во-вторых, порядок такого признания регламентируется Банком России. Первым критерием служит установление контроля (прямого или косвенного) в отношении субъектов платежной системы, за

¹ См.: Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (с изм. от 29 декабря 2014 г. № 461-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 27, ст. 3872; 2015. № 1, ст. 14.

² См.: Сизимова О.Б. О средствах механизма правового регулирования межбанковских расчетов // Банковское право. 2013. № 4. С. 35 – 36.

³ См.: Указание Банка России от 02 мая 2012 г. № 2815-У (с изм. от 08 июля 2014 г. № 3314-У) «Об установлении значений критериев для признания платежной системы значимой» // Вестник Банка России. 2012. № 30; 2014. № 73.

исключением ее расчетного центра, не только со стороны государства (Российской Федерации и Банка России), но и граждан РФ, что является очень важным с точки зрения обеспечения общественного финансового контроля и принципа социальной ответственности. Второй критерий предусматривает высокие требования к информационным технологиям, используемым операторами услуг платежной инфраструктуры, в том числе к национальной принадлежности разработчика программного обеспечения, к лицензионным соглашениям, материальным носителям платежных карт, обеспечению защиты информации. Перечисленные требования устанавливаются Банком России по согласованию с Правительством РФ.

Российское государство предъявляет достаточно серьезные требования к функционированию значимых платежных систем, тем самым, стремясь обеспечить на высоком уровне социальную, в том числе финансовую, безопасность в стране. Так, общими для системно значимых и социально значимых платежных систем выступают два основных требования. Во-первых, в обеих системах должен быть обеспечен гарантированный уровень бесперебойности оказания операционных услуг. Во-вторых, особое внимание в данных системах должно отводиться системе управления рисками, что подразумевает создание специального коллегиального органа по управлению рисками и использование не менее двух установленных законом способов управления рисками¹. Другие требования, обладая в целом содержательным сходством, имеют определенные различия. Так, проведение мониторинга и анализа рисков в социально значимой платежной системе должно осуществляться постоянно, а в системно значимой – в режиме реального времени. Разные требования предъявляются и к финансовой устойчивости расчетных центров, через которые осуществляются расчеты в данных системах¹. Кроме того, расчет в системно значимой платежной системе

¹ См.: п. 5 ст. 28 Федерального закона «О национальной платежной системе».

¹ См.: п. 2 ст. 24 Федерального закона «О национальной платежной системе» и Указание Банка России от 19 июня 2012 г. № 2836-У «Об устанавливаемых Банком России требованиях к значимой платежной системе» // Вестник Банка России. 2012. № 34.

должен осуществляться в режиме реального времени или в течение одного дня.

Использование платежных карт способствует достижению различных целей, в частности, вовлечению в систему безналичных расчетов значительного числа населения, различных социальных групп. В последнее время в некоторых регионах России при реализации отдельных социальных проектов применяются многофункциональные платежные карты для предоставления социальных выплат и услуг социального характера с использованием различных приложений. Наиболее распространенным является транспортное приложение социальной карты, которое широко внедряется в Москве (в метрополитене), республике Башкортостан, Кемерово, Новосибирске, Самаре, Оренбурге и других городах. В ходе успешной реализации проекта «Социальная карта Башкортостана» используется около десятка различных функциональных приложений социальной карты, в том числе в области социальной защиты, в медицинской, образовательной, пенсионной и других сферах. Таким образом, применение социальных платежных карт способствует решению процедурных вопросов как в области социального обеспечения (упрощение получения социальных выплат, повышение уровня обслуживания их получателей), так и бюджетного контроля в отношении социальных расходов¹.

Наличие регионального опыта реализации комплексных социально-экономических проектов с использованием многофункциональных платежных карт может послужить основой для создания единого правового пространства с целью практического воплощения таких проектов. Отсутствие указанного пространства в стране вполне справедливо признается одним из факторов, препятствующих формированию устойчивой платежной

¹ См.: *Обаева А.С.* Национальная платежная система: инфраструктура, инновации, перспективы развития // Деньги и кредит. 2010. № 5. С. 38.

системы¹. Важным шагом в данном направлении стало дополнение Федерального закона «О национальной платежной системе» главой 4.1, посвященной национальной системе платежных карт².

В соответствии со ст. 30.1 вышеуказанного закона целью создания такой системы выступает обеспечение бесперебойности, эффективности и доступности оказания услуг по переводу денежных средств. Реализации данной цели, способствует, в частности, установление для кредитных организаций, являющихся индивидуальными участниками национальной системы платежных карт, требования об обязательном предоставлении их клиентам, получающим выплаты за счет средств государственной или муниципальной казны, национальных платежных инструментов. Данное требование распространяется, во-первых, на клиентов, получающих заработную плату (денежное довольствие), социальные пособия, пенсии, стипендии за счет средств государственных и местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, во-вторых, в случае перевода вышеуказанных средств на банковские счета, операции по которым осуществляются с использованием электронного средства платежа. Кроме того, Правительству РФ предоставлено право расширять перечень выплат, в отношении которых действует описанное требование.

Социализации платежных систем и укреплению финансовой безопасности национальной платежной системы в целом, а также реализации принципа социальной ответственности способствует установление Федеральным законом от 05 мая 2014 г. № 112-ФЗ требования об обязательном заблаговременном уведомлении Банка России об увеличении действующих тарифов или введения новых. При этом увеличенные или

¹ См.: *Карташов А.В.* Национальная платежная система: оценка эффективности механизма правового регулирования // *Банковское право*. 2012. № 2. С. 51 – 52; *Каиштанов И.В.* Факторы, препятствующие созданию единой платежной системы банковских карт // *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. 2008. № 3. С. 104.

² См.: Федеральный закон от 05 мая 2014 г. № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 23 мая 2016 г. № 145-ФЗ) // *СЗ РФ*. 2014. № 40, ст. 5314; 2016. № 22, ст. 3093.

новые тарифы могут вводиться в действие не ранее чем через 120 календарных дней после дня такого уведомления. Кроме того, оператор платежной системы должен предоставить обоснованный расчет вышеуказанных тарифов.

Таким образом, совершенствование нормативно-правового регулирования и функционирования национальной платежной системы, а также действующих в ее рамках иных платежных систем, в том числе значимых, необходимо продолжать в русле реализации принципов социального государства, в частности, социальной безопасности и социальной ответственности. Кроме того, для решения ряда процедурных вопросов как в области бюджетного контроля в отношении социальных расходов, так и в области социального обеспечения следует развивать по всей стране системы многофункциональных платежных социальных карт.

Немаловажная роль в финансово-правовом обеспечении развития Российской Федерации как социального государства принадлежит и такой подотрасли финансового права как право публичного кредита и публичного долга. От тщательной правовой регламентации и эффективности функционирования институтов данной подотрасли (публичных займов, государственных и муниципальных ценных бумаг и др.) во многом зависит сбалансированность доходов и расходов государственных и местных бюджетов, макроэкономическая и социальная стабильность в государстве, повышение уровня благосостояния населения. В связи с этим социальная направленность права публичного кредита и публичного долга является одним из важнейших векторов его дальнейшего развития.

Теоретическим и практическим вопросам финансово-правового регулирования публичного кредита и долга в Российской Федерации, в том числе с точки зрения его социальной эффективности, уже было уделено

пристальное внимание Е.В. Покачаловой¹, М.Е. Можровой² и другими представителями финансово-правовой науки. В частности, Е.В. Покачаловой было подробно исследованы концептуальные основы и проблемы реализации финансово-правовой политики Российского государства в сфере публичного долга – долговой (кредитно-долговой) правовой политики, в том числе ее составляющей³. Последнюю, исходя из содержания принципа социально направленности финансово-правового регулирования, следует рассматривать как ведущий фактор социально направленного развития права публичного кредита и публичного долга.

Не теряет своей актуальности справедливое мнение о том, что кредитно-долговая правовая политика, как и любая другая разновидность финансово-правовой политики, помимо практической реализации требует всесторонней теоретической разработки, которая «позволит государству более активно использовать финансовые инструменты для совершенствования структуры отечественной экономики, стимулирования экономического роста и повышения уровня жизни своих граждан»⁴. В частности, не получили до сих пор нормативного закрепления приоритеты осуществления такой политики, соответствующие, в том числе, целям социального государства, определенным в ст. 7 Конституции РФ, и выражающиеся в обеспечении повышения общего благосостояния населения страны. Достижению данной цели должны способствовать и возлагаемые на государственные и муниципальные органы в сфере публичного долга конкретные задачи, в том числе по управлению публичным долгом в различных сферах. В частности, выделенные Е.В. Покачаловой задачи по управлению публичным долгом в социальной сфере (стабилизация

¹ См.: Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007.

² См.: Можарова М.Е. Правовое регулирование публичного кредита субъектов Российской Федерации: на примере г. Москвы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 26 с.

³ См.: Покачалова Е.В. Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права. С. 221 – 287.

⁴ Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права. С. 49.

финансового обеспечения выполнения социальных программ, своевременная и полная выплата заработной платы, других социальных пособий и выплат работникам бюджетной сферы)¹ продолжают оставаться актуальными и в период экономических кризисов. При этом в данный период выполнение социальных расходных обязательств РФ в основном обеспечивается за счет налоговых доходов и резервов, сосредоточенных в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния.

Следует отметить, что Министерство финансов РФ осознает необходимость четкого определения целей и задач долговой политики. В частности, оно рекомендует субъектам РФ отражать их в стратегическом документе регионального уровня «Основные направления государственной долговой политики субъекта РФ»². Однако предлагаемые им цели управления региональным государственным долгом (обеспечение потребностей субъекта РФ в заемном финансировании, своевременное исполнение долговых обязательств при минимизации расходов на обслуживание государственного долга, поддержание его объема и структуры, исключающих неисполнение долговых обязательств и т.д.) не содержат прямого указания на социальные ориентиры. Об этом свидетельствует и анализ региональных правовых актов в данной сфере³. Такая ситуация характерна и для государственной долговой политики РФ⁴.

В то же время при определении Министерством финансов РФ целей предоставления субъектами РФ государственных гарантий очевидным

¹ Там же. С. 19.

² Рекомендации Минфина России от 18 декабря 2015 г. «Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной (долговой) политики» // URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=96751&area_id=4&page_id=2104&popup=Y. Дата обращения: 14.05.2016.

³ См., например: Указ Главы Республики Мордовия от 19 августа 2015 г. № 294-УГ «Об основных направлениях долговой политики Республики Мордовия на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 21.08.2015; Распоряжение Правительства Ставропольского края от 31 августа 2015 г. № 272-рп «Об утверждении основных направлений долговой политики Ставропольского края на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов» // URL: http://www.stavregion.ru/lawbase/docs/?term=&date_searchtype=e&date_exact=31.08.2015&date_start=&date_end=. Дата обращения: 14.05.2016.

⁴ См.: Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013 - 2015 гг. (Документ официально не опубликован) // URL: http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/policy. Дата обращения: 14.05.2016.

образом прослеживается их социальная направленность. В частности, к основным целям отнесены, во-первых, стимулирование реализации инвестиционных проектов, приоритетных с точки зрения социально-экономического развития региона; во-вторых, стабилизация финансово-хозяйственной деятельности наиболее социально значимых и системообразующих предприятий региона, временно испытывающих финансовые трудности¹.

Нуждаются в совершенствовании и в настоящее время правовые механизмы и формы обслуживания, погашения обязательств по операциям с государственными и ценными бумагами с точки зрения усиления гарантий прав и материальных интересов их владельцев – физических и юридических лиц². В то же время, учитывая, что обязательства, возникающие из государственных и муниципальных займов, устанавливаются исходя из исключительно публичных интересов, сохраняет свою актуальность и идея обязательного страхования возврата публичных займов и создания Агентства по страхованию государственных займов, а также аналогичных агентств на местном уровне³. О необходимости таких мер свидетельствует, например, состояние государственного долга субъектов РФ. Так, по данным Министерства финансов РФ, состояние государственного долга субъектов РФ характеризуется значительным объемом накопленных обязательств (например, у отдельных регионов он приближается к объему их годовых доходов), неравномерностью графика их погашения, наличием значительного объема обязательств перед РФ и существенной долей краткосрочных обязательств в структуре долга⁴. При этом в Рекомендациях Минфина России

¹ Рекомендации Минфина России от 18 декабря 2015 г. «Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной (долговой) политики».

² См.: Покачлова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права. С. 46.

³ См.: Там же. С. 57.

⁴ Рекомендации Минфина России от 18 декабря 2015 г. «Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной (долговой) политики».

от 18 декабря 2015 г., к сожалению, вышеуказанные предложения так и не нашли отражение.

В рамках социально направленного развития отдельных институтов права публичного кредита и публичного долга, в частности института бюджетного кредита, заслуживает внимания вывод М.Е. Можаровой о возможности законодательного расширения круга субъектов бюджетного кредитования путем включения в него физических лиц, индивидуальных предпринимателей и автономных учреждений. В частности, она предлагает использовать бюджетное кредитование физических лиц при реализации национальных проектов, имеющих, как известно, явно выраженный социальный характер (в настоящее время они преобразованы в государственные программы). По мнению вышеуказанного автора, такая мера позволит сократить государственные расходы в форме бюджетных субсидий и расходы населения на оплату процентных платежей (вместо банковских кредитов – по бюджетным кредитам по льготной ставке)¹. Как представляется, замена бюджетного субсидирования бюджетным кредитованием применима не ко всем социальным проектам и не ко всем категориям физических лиц. При этом в некоторых случаях следует ввести альтернативный порядок получения финансово-правовых стимулов по волеизъявлению физического лица.

Правовому обеспечению создания финансовой основы функционирования социального государства в России во многом способствует финансово-правовой институт неналоговых государственных и муниципальных доходов. В частности, благодаря финансово-правовой политике государства, ориентированной на привлечение финансовых ресурсов в экономику путем создания благоприятных условий для предпринимательства, снижения налогового бремени, использования энергосберегающих, информационных и иных высоких технологий,

¹ См.: Можарова М.Е. Указ. соч. С. 12.

повышения уровня жизни населения, возможны реализация намеченных стратегических планов государства и развитие вышеуказанного института. При этом важнейшим источником неналоговых государственных доходов являются таможенные платежи. В этой связи представляется немаловажным предоставление государством правовых стимулов и в таможенной сфере (таможенных стимулов), прежде всего, в рамках таможенно-тарифного регулирования, что способствует улучшению инвестиционного климата в стране в целом и в ее отдельных регионах в частности, технологической модернизации экономики, и в конечном итоге, повышению благосостояния населения.

Одним из видов таможенных стимулов выступают льготы по уплате таможенных платежей, которые являются, в свою очередь, разновидностью финансовых стимулов. Отнесение названных льгот к числу финансовых стимулов отмечается не только в литературе, но и в правовых актах Правительства РФ¹. В соответствии со ст. 74 Таможенного кодекса Таможенного союза к льготам по уплате таможенных платежей относятся тарифные преференции, тарифные льготы (льготы по уплате таможенных пошлин), льготы по уплате налогов и таможенных сборов. При этом в вышеуказанном нормативно-правовом акте не дается определение понятия таких льгот, а перечисление их состава не раскрывает их экономическую сущность и юридическую природу и вызывает определенную критику в литературе². Отсутствие законодательных определений всех таможенных платежей и льгот по их уплате, а также единого подхода в юридической науке к правовой природе таможенных пошлин и таможенных сборов приводит к расширительному подзаконному регулированию предоставления льгот по отдельным таможенным платежам и неоднозначной их трактовке в

¹ Распоряжение Правительства РФ от 06 сентября 2010 г. № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года» // СЗ РФ. № 40. 2010, ст. 5107.

² Полежарова Л.В., Артемьев А.А. Налогообложение участников внешнеэкономической деятельности в России: учебное пособие / под ред. Л.И. Гончаренко. М.: «Магистр», «ИНФРА-М», 2013. С. 368.

правоприменительной практике. Тем не менее, значимость таможенных стимулов, и в частности льгот по уплате таможенных платежей, при осуществлении социально-экономической и финансовой политики государства не вызывает сомнения.

В юридической литературе проводится различие между понятиями «льготы по уплате таможенных платежей» и «таможенные льготы», которые соотносятся между собой как часть и целое. Понятие таможенных льгот, по-разному определяемое в правовой науке, является более широким и касается разнообразных таможенных правоотношений, возникающих не только по поводу уплаты таможенных платежей, но в сфере таможенного оформления, таможенного контроля и т.д.

Льготы по уплате таможенных платежей, предусмотренные ст. 74 Таможенного кодекса Таможенного союза, как и другие таможенные стимулы, представляют собой правомерные преимущества, которые предоставляются участникам внешнеторговой деятельности – субъектам таможенных правоотношений, в данном случае в сфере таможенных платежей. Законодатель разграничивает такие льготы в зависимости от вида таможенных платежей (таможенных пошлин, налогов и таможенных сборов) на 4 группы.

Тарифные преференции и тарифные льготы, несмотря на их разделение законодателем на две группы льгот, относятся к льготам по таможенным пошлинам. Кроме того, вышеуказанные льготы обладают и сходным порядком правового регулирования, источниками которого могут выступать законодательство (в отношении таможенных преференций), в том числе ТК ТС (в отношении тарифных льгот), и (или) международно-правовые договоры государств – членов ТС ЕАЭС. Существенное различие между ними заключается в характере преимуществ и стране происхождения товара, ввозимого на единую таможенную территорию или территорию государства – члена ТС ЕАЭС.

При предоставлении таможенных преференций преимущества касаются, в основном, размера ставок таможенных пошлин и зависят от страны происхождения товара, поскольку единая система тарифных преференций ТС ЕАЭС используется в целях содействия экономическому развитию развивающихся и наименее развитых стран. При этом возможно установление нулевых ставок, но только при перемещении товаров, происходящих из наименее развитых стран - пользователей единой системы тарифных преференций и ввозимых на единую таможенную территорию государств - членов ТС ЕАЭС.

Тарифные льготы не зависят от страны происхождения товара и могут выражаться не только в виде снижения ставки ввозной таможенной пошлины, но и в виде полного освобождения от ее уплаты при ввозе товаров на единую таможенную территорию государств - членов ТС ЕАЭС. Например, от уплаты ввозной таможенной пошлины освобождаются товары, которые ввозятся в качестве безвозмездной и гуманитарной помощи, в благотворительных целях (по инициативе субъектов международного права), в целях ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф¹.

Соглашением «О едином таможенно-тарифном регулировании» предусматривается также возможность предоставления тарифных льгот в отношении товаров (в основном машин и оборудования), ввозимых в качестве вклада иностранного учредителя в уставный (складочный) капитал. Такая мера, несомненно, способствует модернизации отечественной экономики, выступающей фундаментом проведения социальной политики, и притоку в нее иностранных инвестиций. Данная льгота действует в период целевого использования вышеуказанных товаров (в течение 5 лет), которые подлежат условному выпуску в рамках таможенной процедуры выпуска для внутреннего потребления. В то же время данная льгота, как и другие по

¹ См.: подп. 5, 6 п. 1 ст. 6 Соглашения между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 25.01.2008 «О едином таможенно-тарифном регулировании» // СЗ РФ. 2010. № 24, ст. 2935. Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 22.12.2008 № 253-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6208.

уплате таможенных платежей, требует в этом случае предоставления инвестором обеспечения в целях исполнения обязанности по уплате таможенных пошлин.

В периодической литературе высказывается достаточно обоснованное мнение о распространении вышерассмотренной льготы не только на иностранных инвесторов, но и российские организации, которые закупают высокотехнологичное сертифицированное оборудование за рубежом. Предоставление названным организациям такой льготы будет способствовать повышению конкурентоспособности отечественных товаров не только на внутреннем, но и мировых рынках¹.

В отличие от тарифных льгот и тарифных преференций льготы по уплате налогов (НДС, акцизов) и таможенных сборов предоставляются в соответствии с национальным законодательством стран – членов ТС ЕАЭС. Приоритетными источниками правового регулирования в России установления и взимания НДС и акцизов, уплачиваемых при перемещении товаров через таможенную границу, выступают НК РФ и другие акты законодательства РФ о налогах и сборах. При этом законодательств РФ о таможенном деле в отношении названных платежей применяется к ним в части, не урегулированной законодательством о налогах и сборах.

В главах 21 и 22 НК РФ, регулирующих взимание налога на добавленную стоимость и акцизов соответственно, налоговые льготы как самостоятельный элемент налогообложения не предусмотрены. При этом налоговые льготы по данным налогам закрепляются в рамках других элементов налогообложения – объекта налогообложения и налоговой базы.

При ввозе товаров, подлежащих обложению НДС и акцизами, на таможенную территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, налогоплательщики могут воспользоваться налоговыми льготами в нескольких формах. Во-первых, в виде изъятий определенных

¹ См.: Енадарова М.Г. Роль льгот по уплате таможенных платежей в стимулировании процессов модернизации российской экономики // Таможенное дело. 2012. № 2. С. 20.

объектов налогообложения. Так, например, не подлежит обложению НДС ввоз товаров в качестве безвозмездной помощи, важнейших и жизненно необходимых медицинских изделий и ряда других медицинских товаров, некоторых лекарственных препаратов, культурных ценностей, поступающих в собственность государственных и муниципальных учреждений (подп. 1 – 4, 16 абз. 1 ст. 150 НК РФ). Во-вторых, в виде освобождения от уплаты налога при помещении товаров под определенные виды таможенных процедур: транзита, таможенного склада, реэкспорта и др. (подп. 3 п. 1 ст. 151, подп. 3 п. 1 ст. 185 НК РФ). В-третьих, в виде налоговых вычетов, уменьшающих общую сумму налога. Так, в соответствии с п. 2 ст. 171 НК РФ к налоговым вычетам по НДС относятся суммы налога, уплаченные налогоплательщиком при ввозе товаров на территорию РФ и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, в определенных таможенных процедурах либо при ввозе товаров, перемещаемых через границу РФ без таможенного оформления.

Льготы по уплате таможенных сборов предусматриваются ст. 131 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации». В частности, декларанты освобождаются от уплаты таможенных сборов за таможенные операции в отношении ввозимых в РФ товаров, относящихся к безвозмездной помощи, культурным ценностям, профессиональному оборудованию для целей производства и выпуска средств массовой информации, товаров, предназначенных для проведения киносъемок, представлений, спектаклей, спортивных соревнований.

Таким образом, использование участниками внешнеэкономической деятельности таможенных стимулов способствует не только их экономической активности, но осуществлению государством модернизации экономики, социально ориентированной финансово-правовой политики, обеспечению им реализации социально-экономических и культурных прав граждан. При этом правовое регулирование таможенных стимулов нуждается

в дальнейшем совершенствовании, в том числе с точки зрения юридической техники.

Подводя итог вышеизложенному в данной главе, можно сделать следующие выводы. Помимо бюджетного и налогового права социальной направленностью обладают и другие подотрасли финансового права, а также самостоятельные финансово-правовые институты, но в разном объеме.

В ходе анализа действующего законодательства и специальной литературы было определено место финансово-правового регулирования функционирования внебюджетных государственных социальных фондов в системе финансового права. Учитывая двухаспектное понимание государственных социальных внебюджетных фондов, предлагается различать финансово-правовой режим функционирования бюджетов данных фондов (в материальном смысле) и финансово-правовое регулирование деятельности данных фондов как некоммерческих унитарных организаций (в организационном плане). В первом случае нужно вести речь о самостоятельном финансово-правовом институте, регулирующем отношения по образованию, распределению и использованию бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов как самостоятельного звена финансовой системы. Во втором случае следует иметь в виду совокупность финансово-правовых норм различной подотраслевой и институциональной принадлежности, регулирующих финансовую деятельность органов управления государственных социальных внебюджетных фондов посредством нескольких структурных подразделений системы финансового права.

Социальная направленность финансово-правового режима (института) функционирования государственных социальных внебюджетных фондов обуславливается рядом факторов. К их числу следует отнести финансово-правовую политику в области государственных социальных внебюджетных фондов; принципы социального государства и принципы права, закрепленные в Конституции РФ, бюджетном законодательстве,

законодательстве в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования; нацеленность данного финансово-правового института на достижение баланса частных и публичных интересов.

Определены понятие, цель и основные направления финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов. В ходе анализа проблем формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов как социальных фондов уточнена правовая природа социальных взносов в данные фонды.

Финансово-правовому обеспечению реализации принципа построения социально ориентированной экономики во многом способствуют финансово-правовые институты финансов государственных и муниципальных коммерческих организаций (предприятий) и государственных, муниципальных и иных некоммерческих организаций (учреждений). Выявлены особенности данных институтов. В частности, они направлены на правовое регулирование финансовых отношений в сфере децентрализованных государственных (муниципальных) финансов и иных финансовых ресурсов публичного характера как составной части финансовой системы. Выявлены особенности правосубъектности государственных и муниципальных учреждений социальной сферы (на примере государственных учреждений науки) в области образования и использования дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения их деятельности, которая характеризуется значительным социальным эффектом. Последний выражается в наделении данных учреждений в условиях недостаточного бюджетного финансирования социальной сферы широкими правами по самостоятельному формированию и использованию вышеуказанных источников при осуществлении социально значимой деятельности (научной, образовательной и т.п.), дополнительного социального обеспечения и материального стимулирования их работников.

В процессе анализа финансово-правового положения государственных корпораций рассмотрены особенности их функционирования как одного из

инструментов современной социально ориентированной экономической и финансово-правовой политики в условиях развития социального государства и одновременно одной из форм управления децентрализованными публичными финансами. Необходимость финансово-правового регулирования деятельности государственных корпораций обусловлена возложением на них особых социальных и иных общественно значимых функций, концентрированием у них значительных децентрализованных финансовых ресурсов публичного характера, которые требуют их эффективного использования и могут быть возвращены в федеральный бюджет в случае ликвидации данных организаций.

Обеспечение финансовой и социальной стабильности в государстве во многом зависит от социально ориентированного развития банковского (публичного) права. К наиболее значимым факторам его социальной направленности отнесена социальная составляющая правовой политики в банковской сфере. Реализации данной составляющей способствует такие существенные юридические средства как финансово-правовые стимулы социальной направленности в области банковского кредитования.

Финансово-правовому обеспечению развития социальной государственности способствует и такая формирующаяся подотрасль финансового права как денежное право (право денежного обращения). В рамках данной отрасли важным инструментом обеспечения реализации принципов социального государства, в частности, социальной безопасности и социальной ответственности, следует признать совершенствование нормативно-правового регулирования и функционирования национальной платежной системы, а также действующих в ее рамках иных платежных систем, в том числе значимых. Кроме того, для решения ряда процедурных вопросов как в области бюджетного контроля в отношении социальных расходов, так и в области социального обеспечения следует развивать по всей стране системы многофункциональных платежных социальных карт.

Немаловажная роль в финансово-правовом обеспечении развития Российской Федерации как социального государства принадлежит и такой подотрасли финансового права как право публичного кредита и публичного долга. Одним из важнейших векторов его дальнейшего социально эффективного выступает социальная составляющая долговой (кредитно-долговой) правовой политики, имеющая определенные особенности реализации.

Правовому обеспечению создания финансовой основы функционирования социального государства в России во многом способствует финансово-правовой институт неналоговых государственных и муниципальных доходов, существенным источником которых являются таможенные платежи. Использование участниками внешнеэкономической деятельности таможенных стимулов способствует не только их экономической активности, но осуществлению государством модернизации экономики, социально ориентированной финансово-правовой политики, обеспечению им реализации социально-экономических и культурных прав граждан. При этом правовое регулирование таможенных стимулов нуждается в дальнейшем совершенствовании, в том числе с точки зрения юридической техники.

Заключение

Проведенное исследование, направленное на выявление и анализ проблем финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства, позволяет представить его результаты в следующих положениях.

1. Феномен социального государства в научной литературе рассматривается как идея (концепт), как конституционный принцип и как практическая деятельность государства в социальной сфере. Идея социального государства в первоначальном виде сформировалась в середине XIX – начале XX в. в трудах немецких ученых-экономистов (Л. Штейна, Ф. Науманна, А. Вагнера) с целью постепенного преобразования буржуазного общества, в котором в тот период серьезно обострились противоречия классовых интересов. Идеи социального государства, воспринятые правителями государств (О. Бисмарком, Ф. Рузвельтом, Л. Эрхардом и др.) и воплощенные ими в программных документах, а также основных законах, нашли свое отражение на практике в проведении административных и социальных реформ, принятии обширного социального законодательства. После Второй мировой войны социальное государство можно рассматривать как конституционный принцип, как особый тип государства постиндустриального общества. В настоящее время практически все принятые во второй половине XX в. конституции в той или иной степени содержат положения социального характера, социальные основы государства и права. Закрепление понятия социального государства произошло и в Конституции РФ 1993 г. (ст. 7).

2. Анализ взглядов представителей различных гуманитарных наук относительно понятия социального государства показал отсутствие единого подхода к его определению. В связи с этим предложена авторская трактовка рассматриваемой категории. Социальное государство – это правовое государство, основной целью которого является достижение и поддержание

высокого уровня жизни каждого человека и общества в целом путем активной, сознательной и ответственной деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и иных субъектов публичного права, прежде всего в сфере публичных финансов, для обеспечения социальной защищенности и общественной стабильности, условий реализации личностного потенциала, минимизации социальных рисков и неоправданных социальных различий.

В процессе формирования социального государства создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, во многом зависит от финансовой деятельности публично-правовых образований и их органов. При этом суть такой деятельности должна заключаться в социально ориентированном образовании, распределении и использовании публичных финансовых ресурсов.

При конструировании модели российского социального государства следует исходить из нескольких критериев. Во-первых, такое государство должно отвечать интересам большинства населения. Во-вторых, необходимо использовать позитивный зарубежный опыт построения социального государства. В-третьих, следует учитывать исторический опыт, политические и культурные условия России, ее национальные интересы.

3. В научной литературе, так или иначе посвященной исследованию особенностей социального государства, отсутствует единая позиция о его принципах. Анализ вышеуказанной литературы позволил выделить наиболее существенные и распространенные из них. К основным принципам социального государства следует отнести социальную справедливость, построение социально ориентированной экономики, социально-экономическое равноправие индивидов и социальных, национальных и иных общностей, социальную ответственность, социальную солидарность, социальную безопасность.

4. Правовые основы социального государства в России, заложенные первоначально в Конституции РФ, получили в дальнейшем свое отражение и

развитие в отечественном законодательстве различной отраслевой принадлежности: трудовом, гражданском, финансовом, в области социального обеспечения и др. При этом процесс юридического оформления идей и принципов социального государства находится в активной фазе, требует дальнейшего научного осмысления и совершенствования. В частности, это касается вопросов структурирования и оптимизации законодательства в социальной сфере, законодательного закрепления идей Конституционного Суда РФ, выработанных в ходе рассмотрения жалоб граждан на нарушение их конституционных социально-экономических прав.

5. Конституционные нормы и принципы социальной государственности нашли отражение и получили широкое развитие также в финансовом законодательстве. К их числу, в частности, относятся положения о финансово-правовом обеспечении реализации направлений государственной социальной политики, социальных гарантий и социально-экономических прав граждан, полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в социальной сфере, предоставления финансово-правовых стимулов социальной направленности.

Кроме того, финансово-правовые нормы, ориентированные на выполнение публично-правовыми образованиями социальных расходных обязательств, содержатся в нормативно-правовых актах, принимаемых в основном законодательными и представительными органами власти всех уровней: федерального, регионального и местного. В то же время, несмотря на усиление законодательного регулирования финансового обеспечения социальных вопросов, главным образом на федеральном уровне, подзаконные финансово-правовые акты продолжают играть существенную роль в реализации социальной политики. Это касается как актов органов общей компетенции в области финансовой деятельности, так и финансовых органов, в основном Министерства финансов РФ и Банка России.

Российское государство, несмотря на сохранение многих нерешенных проблем в социальной сфере, продолжает при регулировании практически

всех видов финансовых отношений в кризисных и посткризисных условиях учитывать в определенной мере интересы различных слоев населения, в том числе нуждающихся в социальной поддержке и защите. В нормах финансового права закреплены базовые и достаточно эффективные правовые механизмы реализации государством социальной политики, которые, тем не менее, нуждаются в совершенствовании.

6. Достижение цели настоящего исследования потребовало обращения к наиболее дискуссионным вопросам отечественной финансово-правовой науки (о предмете и системе финансового права), без теоретического осмысления которых невозможно эффективное и последовательное финансово-правовое обеспечение развития Российской Федерации как социального государства. Анализ различных научных взглядов на предмет современного финансового права как одного из важнейших регуляторов социально-экономических отношений в Российском государстве позволил уточнить содержание данной категории в рамках традиционного подхода к ее рассмотрению.

Под предметом современного финансового права предлагается понимать финансовые и связанные с ними организационные общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования, распределения и использования государственных, муниципальных, иных денежных фондов и финансовых ресурсов публичного характера, необходимых для достижения публичных и иных социально значимых интересов. При этом данные отношения возникают не только в процессе финансовой деятельности публично-правовых образований (по поводу публичных финансов), но и в связи с формированием, распределением и использованием денежных фондов (финансовых ресурсов) публичного характера, принадлежащих негосударственным структурам (банкам, саморегулируемым организациям в различных финансовых сферах), государственным корпорациям, на которые государством в современных условиях возлагается ряд публичных функций в сфере финансов.

7. Предмет финансового права, а также в определенной степени финансовая система государства предопределяют и систему данной отрасли права. На основе анализа действующего законодательства, а также научной литературы в целях исследования используется следующая структура системы современного российского финансового права: части (Общая и Особенная), подотрасли, институты и отдельные финансово-правовые нормы. При этом выделение в данной системе разделов как самостоятельных элементов представляется нецелесообразным в силу вторичного перераспределения финансово-правовых норм, относящихся к сложившимся институтам и подотраслям. В то же время такой подход допустим в методологических и учебных целях для комплексного исследования некоторых финансово-правовых категорий, например, таких как государственные и муниципальные доходы, государственные и муниципальные расходы.

В состав Общей части финансового права предлагается включать в соответствии с традиционной точкой зрения нормы, регулирующие принципы, правовые формы и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, правовой статус субъектов финансовых правоотношений, основные положения об организации финансового контроля, а также иные общезначимые для всего финансового права положения.

Анализ процессов интеграции и дифференциации в современном финансовом праве России с учетом нескольких критериев (обособленного предмета и специальных источников правового регулирования, наличия общих положений и др.) позволил выделить в составе Особенной части данной отрасли права ряд подотраслей и институтов. К подотраслям финансового права можно отнести традиционно выделяемые бюджетное право и налоговое право, а также банковское (публичное) право, право публичного кредита и публичного долга, денежное право (право денежного обращения). В качестве самостоятельных институтов финансового права

предлагается рассматривать следующие финансово-правовые институты: неналоговых государственных и муниципальных доходов; функционирования государственных социальных внебюджетных фондов; финансов государственных и муниципальных коммерческих организаций (предприятий); финансов государственных, муниципальных и иных некоммерческих организаций (учреждений); организации страхового дела; организации рынка ценных бумаг; и др.

8. В ходе рассмотрения различных подходов к правопониманию, сложившихся в отечественной юридической науке, был проведен анализ понятия и основных особенностей принципов финансового права, являющихся одним из ориентиров развития России как социального государства, элементом финансово-правового обеспечения развития социального государства; предложена авторская дефиниция принципов финансового права.

В ходе классификации принципов права, действующих в финансовом праве, по сфере их действия выделены общеправовые (общие), межотраслевые и отраслевые принципы, функционирующие в данной отрасли права, а также принципы подотраслей и институтов финансового права. Представляется преждевременным разграничение принципов подотраслей и институтов финансового права в качестве двух самостоятельных видов рассматриваемой системы принципов, поскольку в настоящее время отсутствует единство мнений относительно статуса структурных подразделений системы данной отрасли права. Кроме того, нуждается в уточнении и выделяемый в научной среде состав отраслевых принципов финансового права, поскольку многие из них по сути являются общеправовыми принципами, действующими с определенной спецификой в данной отрасли права. При этом в условиях развития Российской Федерации как социального государства автором поддерживается точка зрения о подразделении последних на принципы, имеющие нравственную основу (справедливость, гуманизм, юридическое равенство граждан перед законом и

судом, взаимная ответственность государства и личности), и организационные принципы (законность, демократизм, федерализм, сочетание стимулирования и ограничения в праве, сочетание убеждения и принуждения, плановость, гласность).

9. В условиях формирования в России социального государства и, как следствие, обеспечения эффективной социально ориентированной финансовой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления ключевая роль принадлежит общим принципам права, в частности, справедливости и равноправия. Последовательная реализация последних способствует эффективному финансово-правовому обеспечению идей и принципов социального государства, в том числе посредством совершенствования и реформирования финансового законодательства.

Важная роль в этом отводится и принципу сочетания стимулирования и ограничения в праве, в ходе рассмотрения которого выявлены направления социально ориентированного взаимодействия стимулов и ограничений в финансовом праве. Для правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере публичных финансов в условиях развития социальной государственности немаловажное значение имеют принципы гуманизма, демократизма, сочетания убеждения и принуждения. Особую значимость для финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального федеративного государства имеют общеправовой принцип федерализма, а также межотраслевые принципы самостоятельности местного самоуправления и равноправия субъектов РФ. Реализация данных принципов, например, в области предоставления межбюджетных трансфертов, иного финансово-правового стимулирования, при осуществлении большого количества расходных обязательств в социальной сфере при отсутствии необходимых собственных, а не регулируемых доходов бюджетов вызывает определенные сложности на практике. В частности, это обуславливает зависимость субъектов РФ и органов местного самоуправления от вышестоящих публично-правовых образований при

получении межбюджетных трансфертов и в конечном итоге препятствует развитию социальной государственности. Тем не менее, без преодоления последних невозможно обеспечить социальную и политическую стабильность в обществе, территориальную целостность Российского государства.

10. Несмотря на немногочисленность отраслевых принципов финансового права в отличие от общеправовых принципов, действующих в нем, или институциональных и подотраслевых, они имеют огромное значение для его социально ориентированного развития. В частности, социальную направленность финансово-правового регулирования можно признать системообразующим принципом для финансового права социального государства, соблюдение которого зависит, в свою очередь, от ряда социально значимых факторов. К последним следует отнести: иные социально ориентированные принципы, юридические средства и институты, действующие в финансовом праве; соответствующую им правовую политику; принципы социального государства.

Принцип приоритета публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений, исходя уже из его названия, ориентирован на достижение в ходе финансовой деятельности государства и его территориальных подразделений признаваемых ими общественных интересов, в том числе реализацию конституционных социальных прав и гарантий граждан и их объединений. При этом эффективное осуществление и совершенствование финансово-правового регулирования, в том числе в аспекте его социальной направленности, зависит от реализации принципа единства финансовой политики и денежной системы.

11. Реализация идей и принципов социального государства, а также принципа социальной направленности финансово-правового регулирования обуславливает и необходимость социально ориентированного развития бюджетного права. Социальная направленность бюджетного права может быть достигнута, как представляется, путем проведения социально

ориентированной бюджетно-правовой политики, реализации принципов права и социального государства, закрепленных в Конституции РФ и бюджетном законодательстве, обеспечения баланса частных и публичных интересов при осуществлении бюджетно-правового регулирования.

12. Социальная ориентированность бюджетно-правовой политики заключается, как представляется, во-первых, в справедливом распределении средств государственных и местных бюджетов, в том числе между различными отраслями народного хозяйства, сферами публичного управления, публично-правовыми образованиями; во-вторых, в стимулировании субъектов бюджетных и иных правоотношений к ответственному, а значит и социально значимому поведению; в-третьих, в широком использовании бюджетно-правовых стимулов социальной направленности, которые нуждаются в совершенствовании и развитии. При этом вопросы формирования и реализации социально ориентированной бюджетно-правовой политики в современных условиях требуют дальнейшего глубокого научного осмысления и практического воплощения, в том числе в аспекте взаимодействия с принципами социального государства и принципами, действующими в бюджетном праве.

13. Реализация действующих в финансовом праве принципов требует усиления социальной направленности всех структурных подразделений ее системы, в том числе налогового права как крупнейшей ее подотрасли. Социальная направленность налогового права может быть достигнута, как представляется, путем проведения социально ориентированной налогово-правовой политики, реализации принципов права и принципов социального государства, закрепленных в Конституции РФ и законодательстве РФ о налогах и сборах, обеспечения баланса частных и публичных интересов при осуществлении налогово-правового регулирования.

14. Социальная ориентированность налогово-правовой политики может заключаться в следующем:

во-первых, в справедливом распределении государством налогового бремени на население и бизнес;

во-вторых, в стимулировании их к ответственному, а значит и социально значимому поведению;

в-третьих, в повышении их заинтересованности в активной созидательной деятельности, приводящей к социальной стабильности и росту благосостояния всего общества;

в-четвертых, в широком использовании налогово-правовых стимулов социальной направленности, которые нуждаются в совершенствовании и развитии (например, применительно к социально значимой деятельности, осуществляемой коммерческими и некоммерческими организациями);

в-пятых, в дальнейшем учете законодательством о налогах и сборах социальных факторов (материальное положение, состав семьи налогоплательщика и др.).

Вопросы разработки и реализации социально ориентированной налогово-правовой политики в современных условиях требуют дальнейшей глубокой научной и практической проработки, в том числе в аспекте взаимодействия с принципами социального государства и принципами, действующими в налоговом праве.

15. Помимо бюджетного и налогового права, социальной направленностью обладают и другие подотрасли финансового права, а также самостоятельные финансово-правовые институты, но в разном объеме.

В ходе анализа действующего законодательства и специальной литературы было определено место финансово-правового регулирования функционирования внебюджетных государственных социальных фондов в системе финансового права. С учетом двухаспектного понимания государственных социальных внебюджетных фондов предлагается различать финансово-правовой режим функционирования бюджетов данных фондов (в материальном смысле) и финансово-правовое регулирование деятельности данных фондов как некоммерческих унитарных организаций (в

организационном плане). В первом случае следует вести речь о самостоятельном финансово-правовом институте, регулирующем отношения по образованию, распределению и использованию бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов как самостоятельного звена финансовой системы. Во втором случае необходимо иметь в виду совокупность финансово-правовых норм различной подотраслевой и институциональной принадлежности, регулирующих финансовую деятельность органов управления государственных социальных внебюджетных фондов посредством нескольких структурных подразделений системы финансового права.

16. К факторам социальной направленности финансово-правового режима (института) функционирования государственных социальных внебюджетных фондов следует отнести финансово-правовую политику в области государственных социальных внебюджетных фондов; принципы социального государства и принципы права, закрепленные в Конституции Российской Федерации, бюджетном законодательстве, законодательстве в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования; нацеленность данного финансово-правового института на достижение баланса частных и публичных интересов.

В ходе анализа проблем формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов как социальных фондов уточнена правовая природа страховых взносов в данные фонды.

17. Финансово-правовому обеспечению реализации принципа построения социально ориентированной экономики во многом способствуют финансово-правовые институты финансов государственных и муниципальных коммерческих организаций (предприятий) и государственных, муниципальных и иных некоммерческих организаций (учреждений). Выявлены особенности данных институтов. В частности, они направлены на правовое регулирование финансовых отношений в сфере децентрализованных государственных (муниципальных) финансов и иных

финансовых ресурсов публичного характера как составной части финансовой системы.

Выявлены особенности правосубъектности государственных и муниципальных учреждений социальной сферы (на примере государственных учреждений науки) в области образования и использования дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения их деятельности, которая характеризуется значительным социальным эффектом. Последний выражается в наделении данных учреждений в условиях недостаточного бюджетного финансирования социальной сферы широкими правами по самостоятельному формированию и использованию вышеуказанных источников при осуществлении социально значимой деятельности (научной, образовательной и т.п.), дополнительного социального обеспечения и материального стимулирования их работников.

18. В процессе анализа финансово-правового положения государственных корпораций рассмотрены особенности их функционирования как одного из инструментов современной социально ориентированной экономической и финансово-правовой политики в условиях развития социального государства и одновременно одной из форм управления децентрализованными публичными финансами. Необходимость финансово-правового регулирования деятельности государственных корпораций обусловлена возложением на них особых социальных и иных общественно значимых функций, концентрированием у них значительных децентрализованных финансовых ресурсов публичного характера, которые требуют их эффективного использования и могут быть возвращены в федеральный бюджет в случае ликвидации данных организаций.

19. Обеспечение финансовой и социальной стабильности в государстве во многом зависит от социально ориентированного развития банковского (публичного) права. К наиболее значимым факторам его социальной направленности отнесена социальная составляющая правовой политики в банковской сфере. Реализации данной составляющей способствуют, в

частности, такие юридические средства, как финансово-правовые стимулы социальной направленности в области банковского кредитования.

20. Финансово-правовому обеспечению развития социальной государственности способствует и такая формирующаяся подотрасль финансового права, как денежное право (право денежного обращения). В рамках данной отрасли важным инструментом обеспечения реализации принципов социального государства, в частности социальной безопасности и социальной ответственности, следует признать совершенствование нормативно-правового регулирования и функционирования национальной платежной системы, а также действующих в ее рамках иных платежных систем, в том числе значимых. Кроме того, для решения ряда процедурных вопросов как в области бюджетного контроля в отношении социальных расходов, так и в области социального обеспечения следует развивать по всей стране системы многофункциональных платежных социальных карт.

21. Немаловажная роль в финансово-правовом обеспечении развития Российской Федерации как социального государства принадлежит и такой подотрасли финансового права, как право публичного кредита и публичного долга. Одним из важнейших векторов его дальнейшего социально эффективного функционирования выступает социальная составляющая долговой (кредитно-долговой) правовой политики, имеющая определенные особенности реализации.

22. Правовое обеспечение создания финансовой основы функционирования социального государства в России осуществляется также с помощью финансово-правового института неналоговых государственных и муниципальных доходов, основным источником которых являются таможенные платежи. Использование участниками внешнеэкономической деятельности таможенных стимулов способствует не только их экономической активности, но и осуществлению государством модернизации экономики, социально ориентированной финансово-правовой политики, обеспечению им реализации социально-экономических и культурных прав

граждан. При этом правовое регулирование таможенных стимулов нуждается в дальнейшем совершенствовании, в том числе с точки зрения юридической техники.

Обозначенные в настоящем исследовании проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства послужат основой для дальнейших научных разработок в области финансового и других отраслей права, затрагивающих вопросы социальной государственности, а также совершенствования соответствующего законодательства.

Библиографический список использованных источников

Международные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека: принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН [Текст] // Российская газета. – 1995. – 5 апреля.
2. Международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах» [Текст]: принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости ВС СССР. – 1976. – № 17, ст. 291.
3. Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества [Текст]: принята в г. Санкт-Петербурге 31 мая 2007 г. Постановлением № 28-6 на 28-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // Информационный бюллетень / Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. – 2007. – № 40. – С. 153 – 193.
4. Договор о Евразийском экономическом союзе [Текст]: подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. (с изм. от 08 мая 2015 г.), ратифицирован Федеральным законом от 3 октября 2014 г. № 279-ФЗ // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – 2015. – 16 января; СЗ РФ. – 2015. – № 38, ст. 5214

Правовые акты Российской Федерации

5. Конституция Российской Федерации [Текст]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря; СЗ РФ. – 2014. – № 31, ст. 4398.

Федеральные конституционные законы

6. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 8-ФКЗ) // СЗ РФ. – 1997. – № 51, ст. 5712; 2016. – № 27, ст. 4155.

7. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 6 апреля 2015 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2004. – № 27, ст. 2710; 2015. – № 14, ст. 2006.

8. Федеральный конституционный закон от 24 апреля 2008 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2008. – № 17, ст. 1754.

Иные законодательные акты Российской Федерации

9. Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» (с изм. от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ) (вместе с «Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)», «Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России)») [Текст] // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 5. Ст. 180; СЗ РФ. – 2000. – № 32, ст. 3341.

10. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 18, ст. 565; СЗ РФ. – 2016. – № 11, ст. 1493.

11. Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» [Текст] (с изм. от 28 ноября 2015 г. № 357-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 46, ст. 2615; СЗ РФ. – 2015. – № 48, ст. 6723.

12. Закон РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 305-ФЗ) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 9, ст. 328; СЗ РФ. – 2016. – № 27, ст. 4238.

13. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 305-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. – № 16, ст. 551; СЗ РФ. – 2016. – № 27, ст. 4238.

Кодексы

14. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 354-ФЗ) // СЗ РФ. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2016. – № 27, ст. 4287.

15. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ [Текст] (с изм. от 23 мая 2016 г. № 146-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 5, ст. 410; 2016. – № 22, ст. 3094.

16. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ [Текст] (с изм. от 06 июля 2016 г. № 375-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 25, ст. 2954; 2016. – № 28, ст. 4559.

17. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 346-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2016. – № 27, ст. 4279.

18. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 244-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3824; 2016. – № 27, ст. 4177.

19. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть вторая от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 248-ФЗ) // СЗ РФ. – 2000. – № 32, ст. 3340; 2016. – № 27, ст. 4181.

20. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [Текст] (с изм. от 06 июля 2016 г. № 374-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 1, ст. 1; 2016. – № 28, ст. 4558.

21. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изм. от 03 июля 2016 г. № 348-ФЗ) [Текст] // СЗ РФ. – 2002. – № 1, ст. 3; 2016. – № 27, ст. 4281.

22. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. № 188-ФЗ [Текст] (с изм. от 06 июля 2016 г. № 374-ФЗ) // СЗ РФ. – 2004. – № 1, ст. 14; 2016. – № 28, ст. 4558.

Федеральные законы

23. Федеральный закон от 02 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 362-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 6, ст. 492; 2016. – № 27, ст. 4295.

24. Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 256-ФЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 3, ст. 168; 2016. – № 27, ст. 4295.

25. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 305-ФЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 21, ст. 1929; 2016. – № 27, ст. 4238.

26. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [Текст] (с изм. от 02 июня 2016 г. № 179-ФЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 21, ст. 1930; 2016. – № 23, ст. 3303.

27. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 399-ФЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 48, ст. 4563; 2016. – № 1, ст. 19.

28. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [Текст] (с изм. от 02 июня 2016 г. № 179-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 3, ст. 145; 2016. – № 23, ст. 3303.

29. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 305-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 3, ст. 146; 2016. – № 27, ст. 4238.

30. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 283-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 3, ст. 148; 2016. – № 27, ст. 4216.

31. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 01 декабря 2014 г. № 419-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 35, ст. 4136; 2014. – № 49, ст. 6928.

32. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» [Текст] (с изм. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 35, ст. 4137; 2016. – № 22, ст. 3097.

33. Федеральный закон от 20 июля 1997 г. № 110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Новгороде и Твери» [Текст] (с изм. от 28 июля 2004 г. № 92-ФЗ) // СЗ РФ. – 1997. – № 30, ст. 3582; 2004. – № 31, ст. 3228.

34. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» [Текст] (с изм. от 06 июля 2016 г. № 374-ФЗ) // СЗ РФ. – 1997. – № 39, ст. 4465; 2016. – № 28, ст. 4558.

35. Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 декабря 2012 г. № 233-ФЗ) // СЗ РФ. – 1997. – № 43, ст. 4904; 2012. – № 50, ст. 6956.

36. Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 361-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 29, ст. 3400; 2016. – № 27, ст. 4294.

37. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 28 ноября 2015 г. № 358-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3802; 2015. – № 48, ст. 6724.

38. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 250-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3803; 2016. – № 27, ст. 4183.

39. Федеральный закон от 01 мая 1999 г. № 92-ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» [Текст] (с изм. от 27 мая 2016 г. № 142-ФЗ) // СЗ РФ. – 1999. – № 18, ст. 2218; 2016. – № 22, ст. 3090.

40. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 250-ФЗ) // СЗ РФ. – 1999. – № 29, ст. 3686; 2016. – № 27, ст. 4183.

41. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» [Текст] (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ) // СЗ РФ. – 1999. – № 29, ст. 3699; 2016. – № 1, ст. 8.

42. Федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» [Текст] (с изм. от 02 июня 2016 г. № 164-ФЗ) // СЗ РФ. – 2000. – № 26, ст. 2729; 2016. – № 23, ст. 3288.

43. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 227-ФЗ) // СЗ РФ. – 2001. – № 51, ст. 4831; 2016. – № 27, ст. 4160.

44. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» [Текст] (с

изм. от 03 июля 2016 г. № 250-ФЗ) // СЗ РФ. – 2001. – № 51, ст. 4832; 2016. – № 27, ст. 4183.

45. Федеральный закон от 31 декабря 2001 г. № 198-ФЗ «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» [Текст] (с изм. от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – №1, ч. 1, ст. 4; – № 30, ст. 3739.

46. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 362-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 28, ст. 2790; 2016. – № 27, ст. 4295.

47. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [Текст] (с изм. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 48, ст. 4746; 2016. – № 22, ст. 3097.

48. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей» [Текст] (с изм. от 28 ноября 2015 г. № 355-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 48, ст. 4741; 2015. – № 48, ст. 6721.

49. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 298-ФЗ) // СЗ РФ. – 2003. – № 40, ст. 3822; 2016. – № 27, ст. 4231.

50. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 364-ФЗ) // СЗ РФ. – 2003. №5, ст. 5029; 2016. – № 27, ст. 4297.

51. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 276-ФЗ) // СЗ РФ. – 2004. – № 31, ст. 3215; 2016. – № 27, ст. 4160.

52. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» [Текст] (с изм. от 1 мая 2016 г. № 118-ФЗ) // СЗ РФ. – 2004. – № 34, ст. 3532; 2016. – № 18, ст. 2494.

53. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 227-ФЗ) // СЗ РФ. – 2004. – № 35, ст. 3607; 2016. – № 27, ст. 4160.

54. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2005. – № 1, ст. 39.

55. Федеральный закон от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 348-ФЗ) // СЗ РФ. – 2006. – № 45, ст. 4626; 2016. – № 1, ст. 26.

56. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 250-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 1, ст. 18; 2016. – № 27, ст. 4183.

57. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 302-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 1, ст. 19; 2013. – № 27, ст. 4235.

58. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» [Текст] (с изм. от 12 февраля 2015 г. № 11-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 1. – № 27; 2015. – № 7, ст. 1017.

59. Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 269-ФЗ «Об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами» [Текст] // СЗ РФ. – 2007. – № 1, ст. 32.

60. Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» [Текст] (с изм. от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 1, ст. 38; 2013. – № 30, ст. 4084.

61. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 30 июня 2016 г. № 224-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 10, ст. 1152; 2016. – № 27, ст. 4157.

62. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «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» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 345-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 18, ст. 2117; 2016. – № 27, ст. 4278.

63. Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 360-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 22, ст. 2562; 2016. – № 27, ст. 4293.

64. Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» [Текст] (с изм. от 31 мая 2010 г. № 107-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 30, ст. 3753; 2010. – № 23, ст. 2789.

65. Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [Текст] (с изм. от 23 июня 2016 г. № 221-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 30, ст. 3799; 2016. – № 26, ст. 3890.

66. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 265-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. № 31, ст. 4006; 2016. – № 27, ст. 4198.

67. Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» [Текст] (с изм. от 28 ноября 2015 г. № 356-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 48, ст. 5814; 2015. – № 48, ст. 6722.

68. Федеральный закон от 01 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 227-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 49, ст. 6078; 2016. – № 27, ст. 4160.

69. Федеральный закон от 04 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016 г. № 284-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 50, ст. 6242; 2016. – № 27, ст. 4217.

70. Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 171-ФЗ «О внесении изменения в статью 46 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [Текст] // СЗ РФ. – 2008. – № 42, ст. 4696.

71. Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 340-ФЗ) // СЗ РФ. – 2008. – № 42, ст. 4698; 2016. – № 27, ст. 4273.

72. Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и статью 12 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» [Текст] (с изм. от 21 ноября 2012 г. № 327-ФЗ) // СЗ РФ. – 2008. – № 44, ст. 4982; 2012. – № 48, ст. 6728.

73. Федеральный закон от 08 ноября 2008 г. № 193-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» [Текст] // СЗ РФ. – 2008. – № 45, ст. 5139.

74. Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» [Текст] (с изм. от 02 декабря 2009 г. № 309-ФЗ) // СЗ РФ. – 2008. – № 48, ст. 5499; 2009. – № 49, ст. 5870.

75. Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» [Текст] (с изм. от 07 мая 2013 г. № 104-ФЗ) // СЗ РФ. – 2008. – № 48, ст. 5500; 2013. – № 19, ст. 2331.

76. Федеральный закон от 26 ноября 2008 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 08 марта 2015 г. № 49-ФЗ) // СЗ РФ. – 2008. – № 48, ст. 5519; 2015. – № 10, ст. 1419.

77. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «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» [Текст] (с изм. от 03 декабря 2012 г. № 244-ФЗ) // СЗ РФ. – 2009. – № 1, ст. 18; 2012. – № 50, ст. 6967.

78. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 317-ФЗ «О внесении изменений в статьи 46 и 76 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [Текст] // СЗ РФ. – 2009. – № 1, ст. 25.

79. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 17-ФЗ «О порядке применения статей 132 и 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2009. – № 7, ст. 785.

80. Федеральный закон от 09 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ) // СЗ РФ. – 2010. – № 40, ст. 4971; 2015. – № 40, ст. 5468.

81. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Текст] (с изм. от 21 октября 2013 г. № 279-ФЗ) // СЗ РФ. – 2009. – № 29, ст. 3609; 2013. – № 43, ст. 5449.

82. Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков» [Текст] (с изм. от 22 декабря 2014 г. № 432-ФЗ) // СЗ РФ. – 2009. – № 29, ст. 3618; Российская газета. – 2014. – 26 декабря. – № 296.

83. Федеральный закон от 19 июля 2009 г. № 204-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 250-ФЗ) // СЗ РФ. – 2009. – № 29, ст. 3641; 2016. – № 27, ст. 4183.

84. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 305-ФЗ) // СЗ РФ. – 2009. – № 30, ст. 3738; 2016. – № 27, ст. 4238.

85. Федеральный закон от 28 ноября 2009 г. № 282-ФЗ «О внесении изменений в главы 22 и 28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2009. – № 48, ст. 5732.

86. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий» [Текст] (с изм. от 21 ноября 2011 г. № 327-ФЗ) // СЗ РФ. – 2010. – № 31, ст. 4180; 2011. – № 48, ст. 6728.

87. Федеральный закон от 30 сентября 2010 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» № 245-ФЗ [Текст] (с изм. от 07 июня 2013 г. № 132-ФЗ) // СЗ РФ. – 2010. – № 40, ст. 4971; 2013. – № 23, ст. 2890.

88. Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 23 июня 2016 г. № 188-ФЗ) // СЗ РФ. – 2010. – № 4, ст. 6252; 2016. – № 26, ст. 3857.

89. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 286-ФЗ) // СЗ РФ. – 2010. – № 49, ст. 6422; 2016. – № 27, ст. 4219.

90. Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 30 марта 2016 г. № 82-ФЗ) // СЗ РФ. – 2011. – № 1, ст. 49; 2016. – № 14, ст. 1912.

91. Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 290-ФЗ) // СЗ РФ. – 2011. – № 27, ст. 3872; 2016. – № 27, ст. 4223.

92. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 286-ФЗ) // СЗ РФ. – 2011. – № 48, ст. 6724; 2016. – № 27, ст. 4219.

93. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» [Текст] (с изм. от 03 декабря 2012 г. № 247-ФЗ) // СЗ РФ. – 2011. – № 49, ст. 7049; 2012. – № 50, ст. 6970.

94. Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» [Текст] (с изм. от 02 декабря 2013 г. № 348-ФЗ) // СЗ РФ. – 2012. – № 50, ст. 6939; 2013. – № 49, ст. 6349.

95. Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2012. – № 50, ст. 6950.

96. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 312-ФЗ) // СЗ РФ. – 2012. – № 53, ст. 7598; 2016. – № 27, ст. 4245.

97. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 314-ФЗ) // СЗ РФ. – 2013. – № 14, ст. 1652; 2016. – № 27, ст. 4247.

98. Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» [Текст] (с изм. от 31 декабря 2014 г. № 523-ФЗ) // СЗ РФ. – 2013. – № 19, ст. 2331; 2015. – № 1, ст. 76.

99. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [Текст] (с изм. от 29 июня 2016 г. № 176-ФЗ) // СЗ РФ. – 2013. – № 30, ст. 4073; 2015. – № 27, ст. 3967.

100. Федеральный закон от 02 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» [Текст] (с изм. от 26 декабря 2014 г. № 448-ФЗ) // СЗ РФ. – 2013. – № 49, ст. 6350; 2014. – № 52, ст. 7559.

101. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» [Текст] (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 385-ФЗ) // СЗ РФ. – 2013. – № 52, ст. 6965; 2016. – № 1, ст. 5.

102. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» [Текст] (с изм. от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ) // СЗ РФ. – 2013. – № 52, ст. 6989; 2016. – № 22, ст. 3091.

103. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ) // СЗ РФ. – 2013. – № 52, ст. 7007; 2014. – № 30, ст. 4257.

104. Федеральный закон от 02 апреля 2014 г. № 37-ФЗ «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период» [Текст] (с изм. от 31 декабря 2014 г. № 513-ФЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 14, ст. 1529; 2015. – № 1, ст. 66.

105. Федеральный закон от 05 мая 2014 г. № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 22 декабря 2014 г. № 432-ФЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 19, ст. 2317; № 52, ст. 7543.

106. Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 июля 2016 г. № 353-ФЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 30, ст. 4213; 2016. – № 27, ст. 4286.

107. Федеральный закон от 04 октября 2014 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [Текст] (с изм. от 23 мая 2016 г. № 145-ФЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 40, ст. 5314; 2016. – № 22, ст. 3093.

108. Федеральный закон от 04 октября 2014 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса

Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц» [Текст] (с изм. от 28 ноября 2015 г. № 329-ФЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 40, ст. 5315; 2015. – № 48, ст. 6695.

109. Федеральный закон от 01 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» [Текст] (с изм. от 20 апреля 2015 г. № 96-ФЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 49, ст. 6893; 2015. – № 17, ст. 2471.

110. Федеральный закон от 01 декабря 2014 г. № 385-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» [Текст] (с изм. от 14 декабря 2015 г. № 371-ФЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 49, ст. 6894; 2015. – № 51, ст. 7242.

111. Федеральный закон от 06 апреля 2015 г. № 68-ФЗ «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» [Текст] (с изм. от 14 декабря 2015 г. № 371-ФЗ) // СЗ РФ. – 2015. – № 14, ст. 2008; 2015. – № 51, ст. 7242.

112. Федеральный закон от 08 июня 2015 г. № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 05 апреля 2016 г. № 88-ФЗ) // СЗ РФ. – 2015. – № 24, ст. 3367; 2016. – № 15, ст. 2050.

113. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 29, ст. 4341.

114. Федеральный закон от 28 ноября 2015 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 48, ст. 6714.

115. Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 51, ст. 7230.

116. Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 433-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [Текст] // СЗ РФ. – 2016. – № 1, ст. 53.

117. Федеральный закон от 03 июля 2016 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование» // СЗ РФ. – 2016. – № 27, ст. 4176.

118. Федеральный закон от 03 июля 2016 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование» // СЗ РФ. – 2016. – № 27, ст.4183.

Законы субъектов Российской Федерации

119. Закон Саратовской области от 25 ноября 2002 г. № 109-ЗСО «О введении на территории Саратовской области транспортного налога» [Текст]

(с изм. от 25 ноября 2015 г. – № 154-ЗСО) // Саратов – столица Поволжья. – 2002. 30 ноября. – № 234(666); Собрание законодательства Саратовской области. – 2015. – № 21.

120. Закон Липецкой области от 25 декабря 2006 г. № 10-ОЗ «Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2020 года» [Текст] (с изм. от 14 декабря 2011 г. № 580-ОЗ) // Липецкая газета. – 2007. – 24 января. – № 12; 2011. – 23 декабря. – № 246.

121. Закон Новосибирской области от 2 июля 2008 г. № 245-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области» [Текст] (с изм. от 11 февраля 2013 г. № 297-ОЗ) // Сборник нормативных правовых актов Новосибирского областного Совета депутатов. – 2008. – № 4; Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. – 2013. – 14 февраля. – 2013. – № 7.

122. Закон Республики Татарстан от 03 июля 2010 г. № 49-ЗРТ «О мониторинге законов Республики Татарстан» [Текст] // Республика Татарстан. – 2010. – 9 июля. – № 138.

123. Закон Новгородской области от 16 мая 2011 года № 997-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей, проживающих на территории Новгородской области, на 2011-2014 годы» [Текст] // Новгородские ведомости. – 2011. – № 55; 2012. – № 30.

124. Закон Республики Хакасия от 08 июля 2011 г. № 64-ЗРХ «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Республике Хакасия» [Текст] (с изм. от 26 декабря 2013 г. № 132-ЗРХ) // Вестник Хакасии. – 2011. – № 61; 2013. – № 87.

125. Закон Новосибирской области от 30 сентября 2011 г. № 125-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей на территории Новосибирской области» [Текст] (с изм. от 31 мая 2016 г. № 65-ОЗ) // Советская Сибирь. – 2011. – 14 октября. – № 193; URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – 2016. – 31 мая.

126. Закон Московской области от 04 мая 2012 г. № 46/2012-ОЗ «О правовом мониторинге в Московской области» [Текст] // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2012. – 16 мая. – № 81.

127. Закон Республики Башкортостан от 29 мая 2012 г. № 533-з «О мониторинге законов Республики Башкортостан» [Текст] // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2012. – 22 июня. – № 18(384), ст. 835.

128. Закон Магаданской области от 02 октября 2015 г. № 1931-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Магаданской области в целях установления социальной доплаты к пенсии на 2016 год» [Текст] // Магаданская правда. – 2015. – 10 октября. – № 79.

129. Закон г. Москвы от 21 октября 2015 г. № 58 «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в городе Москве в целях определения региональной социальной доплаты к пенсии на 2016 год» [Текст] // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2015. – 03 ноября. – № 61.

130. Закон Московской области от 26 октября 2015 г. № 175/2015-ОЗ «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в Московской области на 2016 год в целях установления социальной доплаты к пенсии» [Текст] // URL: <http://mosreg.ru>. – 2015. – 28 октября.

131. Закон Саратовской области от 29 октября 2015 г. № 133-ЗСО «О величине прожиточного минимума пенсионера на 2016 год в целом по Саратовской области для установления социальной доплаты к пенсии, предусмотренной Федеральным законом «О государственной социальной помощи» [Текст] // URL: <http://www.g-64.ru>. – 2015. – 28 октября.

Муниципальные нормативные правовые акты

132. Решение Челябинской городской Думы первого созыва от 24 ноября 2015 г. № 15/20 «О введении налога на имущество физических лиц в

городе Челябинске» [Текст] // Вечерний Челябинск. – 2015. – 27 ноября. – № 91.

133. Решение Городской Думы города Южно-Сахалинска от 25 ноября 2014 г. № 34/3-14-5 «О введении налога на имущество физических лиц» [Текст] (с изм. от 23 сентября 2015 г. № 246/15-15-5) // Южно-Сахалинск сегодня. – 2014. – 27 ноября. – № 64 (1068); 2015. – 15 октября. – № 62.

Указы Президента Российской Федерации и Послания Президента Российской Федерации

134. Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 5 августа 1995 г. № 819) // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. – 1992. – № 6, ст. 319; СЗ РФ. – 1995. – № 32, ст. 3292.

135. Указ Президента РФ от 25 августа 1998 г. № 988 «О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 1998. – № 35, ст. 4383.

136. Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 567 «О мониторинге правоприменения» [Текст] (с изм. от 25 июля 2014 г. № 529) // СЗ РФ. – 2011. – № 21, ст. 2930; 2014. – № 30. – 4286.

137. Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [Текст] (с изм. от 23 июня 2014 г. № 452) // СЗ РФ. – 2013. – № 10, ст. 1019; 2014. – № 26, ст. 3517.

138. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2016. – № 1, ст. 212.

139. Бюджетное послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2006 году» [Текст] // Парламентская газета. – 2005. – 26 мая. – № 93.

140. Бюджетное послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» [Текст] // Парламентская газета. – 2009. – 29 мая. – № 28.

141. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 04 декабря 2014 года [Текст] // URL: <http://www.rg.ru/2014/12/04/poslanie-site.html>.

142. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 03 декабря 2015 года [Текст] // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/50864> (дата обращения: 09.01.2016).

***Постановления Правительства Российской Федерации и иные акты
органов исполнительной власти***

143. Постановление Правительства РФ от 10 августа 1998 г. № 921 «О заключении Протокола о мерах по обеспечению взаимодействия национальных валютно-финансовых систем в целях создания благоприятных условий для развития взаимной торговли между государствами – участниками Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарных областях» [Текст] // СЗ РФ. – 1998. – № 35, ст. 4383.

144. Постановление Правительства РФ от 15 октября 2005 г. № 614 «Об утверждении Правил предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию передаваемых полномочий Российской Федерации по обеспечению жильем ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов» [Текст] (с изм. от 27 августа 2015 г. № 891) // СЗ РФ. – 2005. – № 43, ст. 4399; 2015. – № 36, ст. 5032.

145. Постановление Правительства РФ от 19 июля 2007 г. № 454 «Об утверждении устава федерального казенного предприятия «Российская государственная цирковая компания» [Текст] // СЗ РФ. – 2007. – № 30, ст. 3944.

146. Постановление Правительства РФ от 30 марта 2009 г. № 262 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям транспортного машиностроения» [Текст] (с изм. от 16 декабря 2010 г. № 1023) // СЗ РФ. – 2009. – № 14, ст. 1647; 2010. – № 52, ст. 7087.

147. Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2009 г. № 915 «О предоставлении иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату региональных социальных доплат к пенсии» [Текст] (с изм. от 25 мая 2016 г. № 464) // СЗ РФ. – 2009. – № 47, ст. 5655; 2016. – № 24, ст. 3525.

148. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Текст] (с изм. от 18 июля 2015 г. № 732) // СЗ РФ. – 2010. – № 10, ст. 1084; 2015. – № 30, ст. 4604.

149. Постановление Правительства РФ от 02 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 25 мая 2016 г. № 457) // СЗ РФ. – 2010. – № 32, ст. 4329; 2016. – № 22, ст. 3231.

150. Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2010 г. № 709 «О предоставлении государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым открытым акционерным обществом «РОСНАНО» [Текст] (с изм. от 08 июля 2015 г. № 686) // СЗ РФ. – 2010. – № 39, ст. 4968; 2015. – № 29, ст. 4488.

151. Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 –

2020 годы» [Текст] (с изм. от 19 декабря 2014 г. № 1421) // СЗ РФ. – 2012. – № 3, ст. 4549; 2015. – № 1, часть 2, ст. 221.

152. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 17, ст. 2057.

153. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы» [Текст] (с изм. от 27 апреля 2016 г. № 361) // СЗ РФ. – 2014. – № 17, ст. 2058; 2016. – № 19, ст. 2685.

154. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 17, ст. 2059.

155. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 298 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 18, ст. 2147.

156. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 302 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» [Текст] (с изм. от 1 июля 2016 г. № 619) // СЗ РФ. – 2014. – № 18, ст. 2151; URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – 2016. – 5 июля.

157. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 – 2020 годы» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 18, ст. 2163.

158. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 323 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 18, ст. 2169.

159. Постановление Правительства РФ от 27 июня 2014 г. № 589 «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного

учреждения «Российская академия наук» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 27, ст. 3771.

160. Постановление Правительства РФ от 20 октября 2014 г. № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения» [Текст] (с изм. от 13 апреля 2016 г. № 298) // СЗ РФ. – 2014. – № 43, ст. 5919; 2016. – № 16, ст. 2233.

161. Постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 30 июня 2016 г. № 613) // СЗ РФ. – 2015. – № 6, ст. 965; URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – 2016. – 5 июля.

162. Постановление Правительства РФ от 13 марта 2015 г. № 220 (с изм. от 25 мая 2016 г. № 464) «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и акционерному обществу «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» на возмещение недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам)» [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 12, ст. 1756; 2016. – № 24, ст. 3525.

163. Постановление Правительства РФ от 01 декабря 2015 г. № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 – 2020 годы» [Текст] (с изм. от 25 мая 2016 г. № 464) // СЗ РФ. – 2015. – № 49, ст. 6987; 2016. – № 24, ст. 3525.

164. Постановление Правительства РФ от 28 января 2016 г. № 42 «Об установлении с 1 февраля 2016 г. размера индексации выплат, пособий и компенсаций» [Текст] // СЗ РФ. – 2016. – № 6, ст. 838.

165. Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 25 августа 2005 г. № 205 «Об утверждении примерного устава федерального

государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения» [Текст] // Российская газета. – 2005. – 7 октября. – № 225.

166. Приказ Минобрнауки России от 20 декабря 2010 г. № 1898 «Об утверждении Порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, оказываемые ими сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания» [Текст] (с изм. от 11 августа 2015 г. № 818) // Российская газета. – 2011. – 14 января. – № 5; URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – 2015. – 02 сентября.

167. Приказ Минфина России от 02 июля 2012 г. № 99н «Об утверждении Административного регламента Федеральной налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов)» [Текст] (с изм. от 26 декабря 2013 г. № 138н) // Российская газета. – 2012. – 28 ноября. – № 274; 2014. – 31 января. – № 21.

168. Приказ Минобрнауки России от 10 декабря 2013 г. № 1321 «Об утверждении Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 03 сентября 2015 г. № 965) // Российская

газета. – 2013. – 30 декабря. – № 295; URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – 2015. – 25 сентября.

169. Приказ Минфина России от 18 декабря 2013 г. № 125н «Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 01 декабря 2015 г. № 189н) // Российская газета. – 2014. – 28 февраля. – № 48; URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – 2016. – 29 января.

170. Постановление Администрации Липецкой области от 18 сентября 2008 г. № 24» «Об утверждении областной целевой программы «Программа развития малого и среднего предпринимательства в Липецкой области на 2009 – 2012 гг.» [Текст] // Ведомости Администрации Липецкой области. – 2009. – 24 января. – № 1-2.

Нормативные акты Центрального банка Российской Федерации

171. Приказ Банка России от 31 марта 1997 г. № 02-139 «О введении в действие Инструкции «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушение пруденциальных норм деятельности» [Текст] (с изм. от 26 января 2010 г. № 2388-У) // Вестник Банка России. – 2002. – № 4; 2010. – № 5.

172. Указание Банка России от 02 мая 2012 г. № 2815-У (с изм. от 08 июля 2014 г. № 3314-У) «Об установлении значений критериев для признания платежной системы значимой» [Текст] // Вестник Банка России. – 2012. – № 30; 2014. – № 73.

173. Указание Банка России от 19 июня 2012 г. № 2836-У «Об устанавливаемых Банком России требованиях к значимой платежной системе» [Текст] // Вестник Банка России. – 2012. – № 34.

Судебная практика***Судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации***

174. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и г.И. Хваловой» [Текст] // СЗ РФ. – 2001. – № 22, ст. 2276.

175. Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 415-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности части первой статьи 128 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» и подпункта 16 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону» [Текст] // СЗ РФ. – 2004. – № 2, ст. 162.

176. Постановление Конституционного суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» [Текст] // СЗ РФ. – 2007. – № 14, ст. 1741.

177. Определение Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2010 г. № 560-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Василенко Анны Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 210 и 220 Налогового кодекса Российской Федерации» [Текст] – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

178. Постановление Конституционного Суда РФ от 01 марта 2012 г. 6-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго подпункта 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации

в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2012. – № 14, ст. 1720.

179. Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2012 г. № 809-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ляхова Дмитрия Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта 2 пункта 1 и абзаца первого пункта 2 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации» [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

180. Определение Конституционного Суда РФ от 14 мая 2013 г. № 689-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Брегвадзе Нины Васильевны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 2 пункта 1 статьи 219 Налогового кодекса Российской Федерации» [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

***Акты Верховного Суда Российской Федерации и иных судов
Российской Федерации***

181. Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с применением главы 23 Налогового кодекса Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21 октября 2015 года) [Текст] // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2016. – № 2.

182. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июля 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 26 февраля 2009 года № 17) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2006. – № 8; 2009. – № 5.

183. Определение ВАС РФ от 01 ноября 2012 г. № ВАС-13849/12 по делу № А34-3869/2011 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

184. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02 июля 2015 г. № Ф06-25018/2015 по делу № А65-17901/2014 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

185. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 марта 2012 г. № ВАС-2696/11 по делу № А40-140177/09-61-988 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Иные правовые акты

186. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26 ноября 2008 г. № 443-СФ «О бюджетной стратегии на период до 2023 года» [Текст] // Парламентская газета. – 2008. – 5-11 декабря. – № 79.

187. Постановление двадцать седьмой сессии Новосибирского областного Совета депутатов от 30 октября 2008 г. № 180 «Об областной целевой программе «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Новосибирской области на 2009-2013 годы» [Текст] // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. – 2008. – 14 ноября. – № 61.

188. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» [Текст] (с изм. на 08 августа 2009 г. № 1121-р) // СЗ РФ. – 2008. – № 47, ст. 5489; 2009. – № 33, ст. 4127.

189. Программа антикризисных мер Правительства РФ на 2009 год [Текст] (утв. Правительством РФ) // Российская газета. – 2009. – 20 марта. – № 48.

190. Распоряжение Правительства РФ от 06 сентября 2010 г. № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года» [Текст] (с изм. от 28 октября 2014 г. № 1108) // СЗ РФ. – 2010. – № 40, ст. 5107; 2014. – № 44, ст. 6072.

191. Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 28 апреля 2016 г. № 805-р) // СЗ РФ. – 2010. – № 47, ст. 6166; 2016. – № 19, ст. 2740.

192. Распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р «Об утверждении Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» [Текст] (с изм. от 26 июля 2015 г. № 1384-р) // СЗ РФ. – 2015. – № 5, ст. 866; № 30, ст. 4625.

193. Письмо Минфина России от 14 октября 2014 г. № 03-05-06-01/51651 «О введении налога на имущество физических лиц» [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

194. Письмо Министерства финансов РФ от 29 января 2014 г. № 03-04-05/3291 «О действующих налоговых ставках по НДФЛ» [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

195. Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по формированию и использованию региональных фондов финансовых ресурсов: утв. Министерством финансов Российской Федерации 27 августа 2010 г. [Текст] // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/methodology>.

196. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2009 год и период 2010 и 2011 годов [Текст] (утв. Банком России) // Вестник Банка России. – 2008. – № 66.

197. Рекомендации Минфина России от 18 декабря 2015 г. «Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации

ответственной заемной (долговой) политики» [Текст] // URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=96751&area_id=4&page_id=2104&popup=Y. (дата обращения: 14.05.2016).

198. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013 – 2015 гг. [Текст] // URL: http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/policy. Дата обращения: 14.05.2016.

199. Указ Главы Республики Мордовия от 19 августа 2015 г. № 294-УГ «Об основных направлениях долговой политики Республики Мордовия на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» [Текст] // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – 2015. – 21 августа.

200. Распоряжение Правительства Ставропольского края от 31 августа 2015 г. № 272-рп «Об утверждении основных направлений долговой политики Ставропольского края на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов» [Текст] // URL: <http://www.stavregion/lawbase/docs> (дата обращения: 14.05.2016).

Недействующие отечественные нормативные правовые акты

201. Закон РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 24 июля 2009 г.) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 27, ст. 920; СЗ РФ. – 2009. – № 30, ст. 3739.

202. Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1735 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» [Текст] (с изм. от 10 июля 1996 г. № 95-ФЗ) // Ведомости ВС и СНД РСФСР. – 1991. – № 46, ст. 1543; СЗ РФ. – 1996. – № 29, ст. 3454.

203. Закон РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю» (с изм. от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ) [Текст] (за исключением ст. 25) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1991. – № 44, ст. 1424; СЗ РФ. – 2007. – № 27, ст. 3213.

204. Федеральный закон от 02 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» [Текст] (с изм. от 25 ноября 2013 г. № 317-ФЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 32, ст. 3198; 2013. – № 48, ст. 6165.

205. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 25 ноября 2013 г. № 317-ФЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 50, ст. 4872; 2013. – № 48, ст. 6165.

206. Федеральный закон от 08 июля 1999 г. № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций» [Текст] // СЗ РФ. – 1999. – № 28, ст. 3477.

207. Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 4 июня 2014 г. № 145-ФЗ) // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (ч. 1), ст. 4920; 2014. – № 23, ст. 2930.

208. Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» [Текст] (с изм. от 21 июля 2014 г. № 210-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 45, ст. 5415; 2014. – № 30, ст. 4211.

209. Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2014 года» [Текст] // СЗ РФ. – 2008. – № 44, ст. 4981.

210. Закон Волгоградской области от 27 декабря 2006 г. № 1393-ОД «Об областной целевой программе «Развитие и поддержка малого предпринимательства в Волгоградской области» на 2007 – 2010 годы» [Текст] // Волгоградская правда. – 2007. – 13 января. – № 5.

211. Закон Пермского Края от 13 декабря 2012 г. № 137-ПК «О дополнительных мерах социальной поддержки молодых семей и многодетных семей в решении жилищной проблемы на территории Пермского края» [Текст] (с изм. от 02 марта 2015 г. № 452-ПК) // Бюллетень

законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. – 2012. – 17 декабря; 2015. – 09 марта.

212. Постановление Правительства РФ от 10 марта 2009 г. № 205 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям сельскохозяйственного и тракторного машиностроения, лесопромышленного комплекса, машиностроения для нефтегазового комплекса и станкоинструментальной промышленности и предприятиям спецметаллургии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях и в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» в 2008 – 2011 годах на техническое перевооружение» [Текст] (с изм. от 27 августа 2012 г. № 856) // СЗ РФ. – 2009. – № 11, ст. 1305; 2012. – № 36, ст. 4907.

213. Постановление Правительства РФ от 11 августа 2011 г. № 640 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий российским организациям автомобилестроения, в том числе их дочерним организациям, на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на реализацию инвестиционных и инновационных проектов и (или) выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным для осуществления расходов инвестиционного характера, а также на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, привлеченным в 2009 – 2010 годах и обеспеченным государственными гарантиями Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 25 октября 2014 г. № 1101) // СЗ РФ. – 2011. – № 32, ст. 4839; 2014. – № 44, ст. 6067.

214. Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» [Текст] (с изм. от 07 декабря 2011 г. № 1013) // СЗ РФ. – 2010. – № 28, ст. 3720; 2011. – № 51, ст. 7526.

215. Распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2181-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 – 2015 годы» [Текст] // СЗ РФ. – 2012. – № 49, ст. 6900.

216. Постановление Администрации Волгоградской области от 27 октября 2008 г. № 117-п «О субсидировании субъектов малого предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого предпринимательства» [Текст] // Волгоградская правда. – 2008. – 07 ноября. – № 205.

217. Указание Банка России от 14 октября 2008 г. № 2092-У «Об установлении нормативов обязательных резервов (резервных требований) Банка России» [Текст] (с изм. на 19 января 2009 г. № 2170-У) // Вестник Банка России. – 2008. – № 58; 2009. – № 4.

218. Указание Банка России от 27 ноября 2008 г. № 2134-У «О перечне ценных бумаг, входящих в Ломбардный список Банка России» [Текст] (с изм. от 09 апреля 2012 г. № 2804-У) // Вестник Банка России. – 2008. – № 74; 2012. – № 22.

219. Указание Банка России от 31 мая 2010 г. № 2450-У «О размере ставки рефинансирования Банка России» [Текст] // Вестник Банка России. – 2010. – № 32.

Законодательство зарубежных государств

220. Конституции государств Америки. [Текст]: В 3-х т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2006. – Т. 1. – 832 с.

221. Конституции государств Восточной Европы [Текст]: учебное и справочное пособие / Д. А. Ковачев, С.С. Новикова, Н. Ю. Трещетенкова и др.; отв. ред. Д. А. Ковачев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: Инфра-М, Норма, 1996. –160 с.

222. Конституции государств Европейского Союза [Текст] / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Инфра-М, Норма, 1997. – 804 с.

223. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия [Текст]: учебное пособие / [со ст. сб., пер., авт. введ. и вступ, ст. В. В. Маклаков]. – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608 с.

224. Конституции зарубежных государств [Текст]: учебное пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. 2-е изд., исправ. и доп. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 584 с.

Комментарии законодательства

225. Комментарий к Конституции Российской Федерации [Текст] / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. – М.: Эксмо, 2010. – 706 с.

226. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) [Текст] / под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Юстицинформ, 2007. – 616 с.

Монографии, учебники, учебные пособия

227. *Анненкова, В. Г.* Российский федерализм: конституционные принципы построения, механизм обеспечения единства государства, ответственность субъектов Федерации [Текст] / В. Г. Анненкова, Т. В. Заметина, М. А. Кулушева. – Саратов: Изд-во Поволж. акад. гос. службы, 2004. – 148 с.

228. *Алексеев, С. С.* Структура советского права [Текст] / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1975. – 264 с.

229. *Арендаренко, А. В.* Принцип социальной справедливости в уголовном праве России. Теоретико-правовые аспекты [Текст]: монография / А. В. Арендаренко. – М.: Юнити-Дана, 2009. – 359 с.

230. *Арсланбекова, А. З.* Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности [Текст]: монография / А. З. Арсланбекова. – М.: Информ. внедрен. центр «Маркетинг», 2008. – 396 с.

231. *Артемов, Н. М.* Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации) [Текст]: коллективная монография / Н. М. Артемов, Л. Л. Арзуманова, А. А. Ситник. – М.: ООО «Издательство «Элит», 2011. – 272 с.

232. *Артемов, Н. М.* Финансовое право: вопросы и ответы [Текст] / Н. М. Артемов, Е. М. Ашмарина; под ред. Е. Ю. Грачевой. – М.: Юриспруденция, 2006. – 160 с.

233. *Ашмарина, Е. М.* Место норм, регулирующих учетные процессы, в системе финансового права [Текст]: монография / Е. М. Ашмарина. – М.: Полиграф ОПТ, 2004. – 184 с.

234. *Бабич, А. М.* Финансы [Текст]: учебник / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 687 с.

235. *Баглай, М. В.* Конституционное право Российской Федерации [Текст]: Учебник для вузов / М. В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007. – 784 с.

236. *Байниязова, З.С.* Соотношение принципов права и принципов правовой системы России [Текст] / З. С. Байниязова // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / [Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. А. Струсь и др.]; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 112 – 127.

237. *Байтин, М. И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) [Текст] / М. И. Байтин. – Изд. 2-е, доп. – М.: ООО ИД «Право и государство», 2005. – 544 с.

238. *Барулин, В. С.* Социальная философия [Текст] / В. С. Барулин. – Изд. 2-е. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 2000. – 560 с.

239. *Беликов, Е. Г.* Налогообложение, обусловленное сделками с недвижимостью: правовые проблемы [Текст]: монография / Е. Г. Беликов. – Саратов: Изд-во «Научная книга», 2005. – 152 с.

240. *Беспалый, И. Т.* Государственное право Российской Федерации [Текст]: Учебное пособие. Часть 1 / И. Т. Беспалый. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2004. – 140 с.

241. *Бобкова, Л. Л.* Государство как субъект бюджетного права [Текст]: монография / Л. Л. Бобкова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 184 с.

242. *Большаков, С. В.* Финансы предприятий: теория и практика [Текст]: учебник / С. В. Большаков. – М.: Книжный мир, 2005. – 228 с.

243. *Бондарь, Н. С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия [Текст] / Н. С. Бондарь. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – 544 с.

244. *Боннер, А. Т.* Принцип законности в советском гражданском процессе [Текст]: учебное пособие / А. Т. Боннер; отв. ред. М.С. Шакарян. – М.: ВЮЗИ, 1989. – 81 с.

245. *Братусь, С. Н.* Юридическая ответственность и законность [Текст] / С. Н. Братусь. – М.: Изд-во «Юридическая литература», 1976. – 214 с.

246. Бюджетное право [Текст] / под ред. Н. А. Сатаровой: учебник. – СПб.: Деловой двор, 2009. – 296 с.

247. *Винницкий, А. В.* Публичная собственность [Текст] / А. В. Винницкий. – М.: Статут, 2013. – 732 с.

248. *Гаврилюк, Р. А.* Антропосоциокультурный код налогового права [Текст]: монография. Книга 1. Истоки налогового права. / Р. А. Гаврилюк. – Черновцы: Черновицкий нац. ун-т, 2014. – 452 с.

249. *Галактионов, С. А.* Принцип справедливости в уголовном праве России [Текст]: монография / С. А. Галактионов. – Самара: Изд-во МГПУ, 2006. – 151 с.

250. *Галицкая, С. В.* Теория и практика бюджетного федерализма [Текст] / С. В. Галицкая. – М.: Экзамен, 2002. – 128 с.

251. *Годме, П. М.* Финансовое право [Текст] / П. М. Годме / пер. с фр. – М.: Прогресс, 1978. – 429 с.

252. *Горбунова, О. Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России [Текст]: научно-популярная монография / О. Н. Горбунова – М.: ООО «Издательство «Элит», 2012. – 296 с.

253. Государственные и муниципальные финансы [Текст]: учебник / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 640 с.

254. *Грачева, Е. Ю.* Финансовое право России [Текст]: учебное пособие / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова. – М.: Новый Юрист, 1997. – 189 с.

255. *Гречко, П. К.* Социальное: истоки, структурные профили, современные вызовы [Текст] / П. К. Гречко. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2009. – 437 с.

256. *Гурвич, М. А.* Советское финансовое право [Текст]: учебное пособие. / М. А. Гурвич. – М.: Госюриздат, 1952. – 324 с.

257. *Ермасова, Н. Б.* Государственные и муниципальные финансы [Текст] / Н. Б. Ермасова. – М.: Высшее образование, 2008. – 528 с.

258. *Замотаева, Т. Б.* Банковское право [Текст]: краткий курс лекций / Т. Б. Замотаева, С. В. Мартышкин, Ю. С. Поваров; под общ. ред. Т. Б. Замотаевой. – М.: Юрайт, 2013. – 223 с.

259. *Запольский, С. В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права [Текст]: Монография / С. В. Запольский. – М.: РАП, Эксмо, 2008. – 160 с.
260. *Захаров, А. Л.* Межотраслевые принципы права [Текст] / А. Л. Захаров. – Самара: Самарское отделение Литфонда, 2005. – 240 с.
261. *Ильин, И. А.* Общее учение о праве и государстве [Текст] / И.А. Ильин. Собр. соч. в 10 тт. Т. 4. – М.: Русская книга, 1994. – 576 с.
262. Казна и бюджет [Текст] / Р. Е. Артюхин, А. В. Богданова, Ю. В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д. Л. Комягин. – М.: Наука, 2014. – 501 с.
263. *Карасева, М. В.* Бюджетное и налоговое право России (политический аспект) [Текст] / М. В. Карасева. – М.: Юрист; 2003. – 174 с.
264. *Карасева, М. В.* Финансовое правоотношение [Текст] / М. В. Карасева. – М.: Норма, 2001. – 288 с.
265. *Кейнс, Дж.* Избранные произведения [Текст] / Дж. Кейнс. – М.: Экономика, 1993. – 543 с.
266. *Келина, С. Г., Кудрявцев, В. Н.* Принципы советского права [Текст] / С. Г. Келина, В. Н. Кудрявцев. – М.: Наука, 1988. – 176 с.
267. *Керимов, Д. А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) [Текст] / Д. А. Керимов – М.: Аванта+, 2001. – 560 с.
268. *Кистяковский, Б.А.* Философия и социология права [Текст] / Б.А. Кистяковский. – СПб., РХГИ, 1999. – 800 с.
269. *Козлова, Е. И., Кутафин, О. Е.* Конституционное право России [Текст]: учебник. 4-е изд., переаб. и доп. / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 608 с.
270. *Комягин, Д. Л.* Бюджетное право России: учебное пособие [Текст] / Д. Л. Комягин; общ. ред. А. Н. Козырина. – М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. – 352 с.
271. *Константинова, Л. В.* Социальная политика: концепция и реальность: Опыт социологической рефлексии [Текст]: монография /

Л. В. Константинова. – Саратов: Поволжская академия государственной службы, 2004. – 256 с.

272. *Кочеткова, Л. Н.* Философский дискурс о социальном государстве [Текст]: монография / Л. Н. Кочеткова. – М.: ИНФРА-М, 2012. – 216 с.

273. *Крохина, Ю. А.* Бюджетное право России [Текст]: учебник для магистров / Ю. А. Крохина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013. – 483 с.

274. *Крохина, Ю. А.* Финансовое право России [Текст]: учебник / Ю. А. Крохина. – М.: Норма, 2008. – 720 с.

275. *Кулапов, В. Л.* Проблемы теории государства и права [Текст]: учебное пособие. / В. Л. Кулапов. – Саратов: Издательство ГОУ ВПО «Саратовская государственная академии права», 2009. – 428 с.

276. *Кулапов, В. Л.* Теория государства и права: учебник / В.Л. Кулапов, А.В. Малько; Саратовский филиал Института государства и права РАН. – М.: НОРМА, 2008. – 384 с.

277. *Курбатов, А. Я.* Банковское право России [Текст]: учебник для магистров / А. Я. Курбатов. – 3-е изд., переаб. и доп. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013. – 576 с.

278. *Кучеров, И. И.* Бюджетное право России [Текст]: курс лекций / И. И. Кучеров. – М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2002. – 317 с.

279. *Кучеров, И. И.* Налоговое право России [Текст] / И. И. Кучеров. – М.: ЮрИнфоР, 2001. – 360 с.

280. *Кучерявенко, Н. П.* Закон Украины «О системе налогообложения» [Текст] / Н. П. Кучерявенко, М. А. Перепелица. – Харьков: Фирма «Консум», 1997. – 125 с.

281. *Лебедев, В. А.* Финансовое право [Текст]: учебник / В. А. Лебедев. – М.: Статут (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2000. – 461 с.

282. *Малько, А. В.* Стимулы и ограничения в праве [Текст] / А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2003. – 256 с.

283. *Малько, А. В.* Принципы права как важнейшая составляющая правовых основ развития общества [Текст] // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. А. Струсь и др.; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 29 – 51.

284. *Малько, А. В.* Цели и средства в праве и правовой политике [Текст] / А. В. Малько, К. В. Шундигов. – Саратов: СГАП, 2003. – 296 с.

285. *Мальцев, В. В.* Принципы уголовного права и их реализация в правоприменительной деятельности [Текст] / В. В. Мальцев. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 692 с.

286. *Масгрейв, Ричард А.* Государственные финансы: теория и практика [Текст] / Р. А. Масгрейв., П. Б. Масгрейв; пер. с англ. – М.: Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.

287. *Матузов, Н. И.* Принципы права как объект научного исследования [Текст] // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. А. Струсь и др.; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 11 – 28.

288. . *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права[Текст]: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2005. – 368 с.

289. *Мелехин, А. В.* Теория государства и права [Текст]: учебник / А. В. Мелехин. – М.: Маркет ДС, 2007. – 640 с.

290. *Милушева, Т. В.* Принцип справедливости в контексте проблемы правового ограничения государственной власти [Текст] // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. А. Струсь и др.; под ред. Н. И. Матузова,

А. В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 199 – 216.

291. *Миляков, Н. В.* Налоговое право [Текст]: учебник. / Н. В. Миляков. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 383 с.

292. *Мирошник, С. В.* Теория правового стимулирования [Текст]: учебное пособие. / С. В. Мирошник. – Ростов-на-Дону: СКАГС, 2003. – 112 с.

293. Налоговое право [Текст]: учебное пособие / под ред. С. Г. Пепеляева. – М.: ИД ФБК-Пресс, 2000. – 608 с.

294. *Никитин, В. А.* Теоретико-методологические вопросы социальной работы [Текст] / В. А. Никитин, Г. П. Отюцкий. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2006. – 64 с.

295. *Новгородцев, П. И.* Об общественном идеале [Текст] / П. И. Новгородцев. – М.: Пресса, 1991. – 639 с.

296. *Петров, Д. Е.* Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права [Текст]: монография / Д. Е. Петров; под ред. И. Н. Сенякина. – Саратов: Издательство ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2015. – 472 с.

297. *Петров, Д. Е.* Отрасль права [Текст] / Д. Е. Петров; под ред. М. И. Байтина. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2004. – 192 с.

298. *Петрова, Г. В.* Финансовое право [Текст]: учебник / Г. В. Петрова. – М.: Проспект, 2009. – 288 с.

299. *Писарева, Е. Г.* Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов [Текст]: монография / Е. Г. Писарева; под ред. докт. юрид. наук, проф. Н. И. Химичевой. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 216 с.

300. *Пискотин, М. И.* Советское бюджетное право. Основные проблемы [Текст] / М. И. Пискотин. – М.: Юрид. лит., 1971. – 312 с.

301. *Подпорина, И. В.* Современная финансовая политика Российской Федерации [Текст]: учебное пособие / И. В. Подпорина. – М.: Издательство Московского университета, 2014. – 320 с.

302. *Покачалова, Е. В.* Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права [Текст] / Е. В. Покачалова; под ред. Н. И. Химичевой. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. – 296 с.

303. *Полежарова, Л. В., Артемьев А. А.* Налогообложение участников внешнеэкономической деятельности в России [Текст]: учебное пособие / Л. В. Полежарова, А. А. Артемьев; под ред. Л. И. Гончаренко. – М.: «Магистр», «ИНФРА-М», 2013. – 416 с.

304. Политология [Текст]: учебник / под ред. М. А. Василика. – М.: Гардарики, 2006. – 588 с.

305. *Пресняков, М. В.* Конституционная концепция принципа справедливости [Текст] / М. В. Пресняков; под ред. Г. Н. Комковой. – М.: ДМК ПРЕСС, 2009. – 397 с.

306. *Ровинский, Е. А.* Финансовое право [Текст]: учебник / Е. А. Ровинский. – М.: Юридическая литература, 1971. – 392 с.

307. *Ровинский, Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права [Текст] / Е. А. Ровинский. – М.: Госюриздат, 1960. – 193 с.

308. *Ровинский, Е. А.* Советское финансовое право: учебное пособие для студентов ВЮЗИ [Текст] / Е. А. Ровинский. М., 1957. – 192 с.

309. *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Публичное банковское право: учебник для магистров [Текст] / Т. Э. Рождественская, А. Г. Гузнов. М.: Проспект, 2016. – 448 с.

310. *Роик, В. Д.* Социальное страхование: история, проблемы, пути совершенствования [Текст] / В. Д. Роик. – М.: Институт труда, 1994. – 95 с.

311. *Рукавишникова, И. В.* Метод финансового права [Текст]: монография / И. В. Рукавишникова. – 3-е изд. – М.: Норма, Инфра-М, 2013. – 288 с.

312. *Самуэльсон, П.* Экономика. Вводный курс [Текст] / П. Самуэльсон. – М.: Прогресс, 1991. – 843 с.

313. *Сенякин, И. Н.* Принципы права и принципы законодательства: соотношение и взаимосвязь [Текст] // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. А. Струсь и др.; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 128 – 144.

314. *Сербский, Н.* Мир тебе и утешение от Господа. Письма к духовным чадам [Текст] / Н. Сербский – Клин: Христианская жизнь, 2004. – 129 с.

315. *Скурко, Е. В.* Принципы права [Текст]: монография / Е.В. Скурко. – М.: Ось – 89, 2008. – 192 с.

316. *Смирникова, Ю. Л.* Финансовое право и политика: соотношение и взаимодействие [Текст]: монография / Ю. Л. Смирникова; под ред. Е. Ю. Грачевой; РПА Минюста России. – М.: РПА Минюста России, 2011. – 110 с.

317. *Смирнов, Д. А.* Принципы российского налогового права: понятие, формирование, реализация [Текст]: монография / Д. А. Смирнов; под ред. докт. юрид. наук, проф. Н. И. Химичевой. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 248 с.

318. *Смирнов, Д. А.* Принципы современного российского налогового права [Текст]: монография / Д. А. Смирнов; под ред. Н. И. Химичевой. – М.: Юрлитинформ, 2009. – 312 с.

319. Советское финансовое право [Текст] / отв. ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкин. – М.: Юрид. лит., 1982. – 424 с.

320. Советское финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Л. К. Воронова и Н. И. Химичева. – М.: Юридическая литература, 1987. – 464 с.

321. Советское финансовое право [Текст]: учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. – М.: Юридическая литература, 1974. – 464 с.

322. Соколова, Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований [Текст]: монография / Э. Д. Соколова. – М.: Юриспруденция, 2009. – 161 с.

323. Соколова, Э. Д. Правовые основы финансовой системы [Текст] / Э. Д. Соколова; отв. ред. Е. Ю. Грачева. – М.: Юриспруденция, 2006. – 112 с.

324. Социальная функция государства в условиях инновационного развития экономики России [Текст] / под ред. Г. А. Ахинова, И. Н. Мысляевой. – М.: МАКС Пресс, 2008. – 220 с.

325. Струве, П. Б. *Patriotica*: Политика, культура, религия, социализм [Текст] / П. Б. Струве. – М.: Республика, 1997. – 526 с.

326. Сулейманова, Г. В. Социальное обеспечение и социальное страхование [Текст] / Г. В. Сулейманова. – М.: Экспертное бюро, 1997. – 347 с.

327. Тарадонов, С. В. Страхование право [Текст]: учебник. / С. В. Тарадонов. – М.: Юрист, 2007. – 207 с.

328. Тедеев, А. А., Парыгина, В. А. Финансовое право [Текст]: учебник / А. А. Тедеев, В. А. Парыгина. – М.: Эксмо, 2004. – 480 с.

329. Теория государства и права [Текст]: учебник / под ред. В. К. Бабаева. – М.: Юристъ, 2003. – 592 с.

330. Теория государства: учебник для юридических вузов и факультетов [Текст] / под ред. проф. С. С. Алексеева. 3 изд. – М.: Норма, 2004. – 458 с.

331. Тихомиров, Ю. А. Публичное право [Текст]: учебник / Ю. А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995. – 496 с.

332. *Тосунян, Г. А., Викулин, А. Ю.* Банковское право Российской Федерации. Общая часть: Схемы с комментариями и пояснениями [Текст]: учебное пособие / Г. А. Тосунян, А. Ю. Викулин; под ред. А. М. Экмаляна. – М.: БЕК, 2000. – 192 с.

333. *Торлопов, В. А.* Социальное государство в России: идеалы, реалии, перспективы [Текст] / В. А. Торлопов. – СПб.: Издательство РПТУ им. А.И.Герцена, 1999. – 362 с.

334. *Федотова, В. Г.* Хорошее общество [Текст] / В. Г. Федотова. – М.: Прогресс-Традиция, 2005. – 543 с.

335. Финансовое право России [Текст]: учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. М. В. Карасева. 4 изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2012. – 369 с.

336. Финансовое право России [Текст]: учебное пособие / отв. ред. М. В. Карасева. – 3-е изд, перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт; Высшее образование, 2009. – 370 с.

337. Финансовое право Российской Федерации [Текст]: учебник / отв. ред. М. В. Карасева. – М.: Юристъ, 2002. – 576 с.

338. Финансовое право [Текст]: учебник / К.С. Бельский и др.; под ред. С. В. Запольского. – М.: Российская академия правосудия; Эксмо, 2006. – 792 с.

339. Финансовое право [Текст]: учебник / О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. – 536 с.

340. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. М. В. Карасева. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, – 592 с.

341. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 2-е изд. – М.: Юрист, 1999. – 600 с.

342. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 3-е изд. – М.: Юрист, 2003. – 733 с.

343. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 752 с.
344. Финансовое право [Текст]: учебник / под ред. Е. А. Ровинского. – М.: Юрид. лит., 1971. – 392 с.
345. Финансовое право [Текст]: учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2012. – 576 с.
346. Финансовое право [Текст]: учебник / под ред. И. И. Кучерова. – М.: Эксмо, 2011. – 592 с.
347. Финансовое право [Текст]: учебник / под ред. С. В. Запольского. – М.: Российская академия правосудия; Эксмо, 2006. – 640 с.
348. Финансовое право [Текст]: учебник для бакалавров / отв. ред. Е. М. Ашмарина. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 429 с.
349. Финансы, денежное обращение и кредит [Текст]: учебник / под ред. О. В. Соколовой. – М.: Юрист, 2000. – 784 с.
350. Финансы. Денежное обращение. Кредит [Текст]: учебник / под ред. Г. Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ, 2001. – 479 с.
351. Финансы [Текст]: учебник / под ред. В. В. Ковалева. – М.: ООО «ТК Велби», 2004. – 634 с.
352. Финансы [Текст]: учебник для вузов / под ред. Л. А. Дробозиной. – М.: ЮНИТИ, 1999. – 197 с.
353. Финансы [Текст]: учебник / под ред. С. И. Лушина и В. А. Слепова. – М.: Российская экономическая академия, 2000. – 384 с.
354. *Халфина, Р. О.* Вопросы советского административного и финансового права [Текст] / Р. О. Халфина. – М.: Академия наук СССР, 1952. – 540 с.
355. *Химичева, Н. И.* Финансовое право [Текст] / Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова; отв. ред. д.ю.н., проф. Н. И. Химичева. – М.: Норма, 2005. – 464 с.

356. *Ходорович, М. И.* Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации [Текст] / М. И. Ходорович. – СПб: Питер-М, 1999. – 348 с.

357. *Худокормов, А. Г.* История экономических учений: современный этап [Текст]: учебник / под ред. А.Г. Худокормова. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 733 с.

358. *Цыбулевская, О. И.* Принципы права: нравственное измерение // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. А. Струсь и др.; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – С. 176 – 198.

359. *Цыпкин, С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства [Текст] / С. Д. Цыпкин. – М.: Издательство Московского университета, 1983. – 80 с.

360. *Шевелева, Н. А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ [Текст] / Н. А. Шевелева. – СПб.: Изд. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. – 280 с.

361. *Эбзеев, Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации [Текст] / Б.С. Эбзеев. – М.: Юридическая литература, 2005. – 576 с.

Диссертационные исследования, авторефераты диссертационных исследований

362. *Аббасов, Т. О.* Проблемы финансово-правового регулирования ипотечного жилищного кредитования: федеральный и региональный аспекты [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. О. Аббасов. – Саратов, 2013. – 29 с.

363. *Акчурина, А. И.* Финансовая инвестиционная политика в России [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / А. И. Акчурина. – Саратов, 2005. – 214 с.

364. *Андреев, А. В.* Финансово-правовые санкции [Текст]: автореф. ... дис. канд. юрид. наук / А. В. Андреев. – Саратов, 1984. – 16 с.

365. *Астафуров, Н. В.* Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Астафуров. – М., 2009. – 249 с.

366. *Ахмадеев, А. С.* Генезис социального государства в постсоветской России: опыт региональной практики (на материалах республики Татарстан) [Текст]: дис. ... канд. полит. наук / А. С. Ахмадеев. – Казань, 2004. – 156 с.

367. *Бабкова, Ю. Б.* Расходные обязательства в бюджетном праве [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Б. Бабкова. – М., 2010. – 29 с.

368. *Байниязова, З. С.* Основные принципы российской правовой системы [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / З. С. Байниязова. – Саратов, 2004. – 26 с.

369. *Бахвалов, С. В.* Законодательная технология (некоторые проблемы теории и методологии) [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Бахвалов. – Н. Новгород, 2006. – 18 с.

370. *Бит-Шабо, И. В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И. В. Бит-Шабо. – Саратов, 2015. – 55 с.

371. *Бит-Шабо, И. В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / И. В. Бит-Шабо. – Саратов, 2015. – 550 с.

372. *Болтинова, О. В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О. В. Болтинова. – М., 2008. – 43 с.

373. *Ведяхина, К. В.* Основные нравственно-этические и социально-политические принципы российского права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Ведяхина. – Волгоград, 2001. – 29 с.

374. *Вязов, А. Л.* Принцип справедливости в современном российском праве и правоприменении [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Л. Вязов. – М., 2001. – 26 с.

375. *Галустова, К. Р.* Конституционно-правовые основы формирования Российской Федерации как социального государства и перспективы его развития в условиях модернизации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 24 с.

376. *Городнова, О. Н.* Идея справедливости как критерий оценки и совершенствования уголовного законодательства: теоретический и прикладной аспекты [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. Н. Городнова. – Чебоксары, 2014. – 33 с.

377. *Гриценко, В. В.* Концептуальные проблемы развития теории налогового права современного российского государства [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Гриценко. – Саратов, 2005. – 53 с.

378. *Гурлев, А. В.* Право человека на достойную жизнь как основная ценность социального государства [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Гурлев. – М., 2001. – 20 с.

379. *Гущина, Н. А.* Поощрение в праве: теоретико-правовое исследование [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. А. Гущина. – СПб., 2004. – 37 с.

380. *Древаль, Л. Н.* Финансово-правовое регулирование внебюджетных фондов в Российской Федерации: пути совершенствования [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. Н. Древаль. – Хабаровск, 1999. – 23 с.

381. *Древесников, А. В.* Справедливость как принцип права: Историко-теоретический аспект [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Древесников. – Кострома, 2005. – 155 с.

382. *Другова, Ю. В.* Бюджетный федерализм: правовой аспект [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Другова. – М., 1999. – 206 с.

383. *Емельянов, А. С.* Реализация правоохранительной функции финансового права [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. С. Емельянов. – М., 2005. – 327 с.

384. *Журавлева, С. В.* Правовые основы функционирования бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Журавлева. – Саратов, 2005. – 23 с.

385. *Захаров, А. Л.* Межотраслевые принципы права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук А. Л. Захаров. – Казань, 2003. – 31 с.

386. *Земцов, А. С.* Принципы финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Земцов. – Саратов, 2014. – 173 с.

387. *Земцова, Л. Н.* Законность банковской деятельности в системе принципов финансового права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. Н. Земцова. – Саратов, 2011. – 28 с.

388. *Иванова, С. А.* Принцип справедливости в гражданском праве России [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. А. Иванова. – Владимир, 2006. – 45 с.

389. *Ивлиев, А. М.* Финансово-правовые проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. М. Ивлиев. – М., 2003. – 35 с.

390. *Калашников, С. В.* Социальная политика социального государства: эволюция теории и практики [Текст]: дис. ... д-ра экон. наук / С. В. Калашников. – М., 2003. – 330 с.

391. *Киримова, Е. А.* Правовой институт (теоретико-правовое исследование) [Текст]: автореф. ... канд. юрид. наук / Е.А. Киримова. – Саратов, 1998. – 23 с.

392. *Коновальчук, М. В.* Принцип справедливости и его реализация в уголовном праве РФ [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Коновальчук. – Саратов, 2009. – 23 с.

393. *Коробов, В. В.* Финансовая безопасность в системе государственного финансового контроля [Текст]: автореф. дис. ... канд. эконом. наук / В. В. Коробов. – Иваново, 2010. – 18 с.

394. *Коробов, С. Е.* Социальная функция государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. Е. Коробов. – М., 2001. – 19 с.

395. *Крохина, Ю. А.* Принцип федерализма в бюджетном праве [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. А. Крохина. – Саратов, 2001. – 453 с.

396. *Лайченкова, Н. Н.* Стимулы в налоговом праве [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. Н. Лайченкова. – Саратов, 2007. – 26 с.

397. *Липчанская, М. А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М. А. Липчанская. – Саратов, 2012. – 58 с.

398. *Македонская, Ж. Х.* Правовая природа Российской Федерации как социального государства [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Ж. Х. Македонская. – М., 1997. – 193 с.

399. *Мамедов, А. А.* Справедливость как принцип назначения наказания [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Мамедов. – М., 2001. – 23 с.

400. *Мень, И. В.* Модель правового и социального государства в России: конституционно-правовые аспекты [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Мень. – М., 2010. – 31 с.

401. *Можарова, М. Е.* Правовое регулирование публичного кредита субъектов Российской Федерации: на примере г. Москвы [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. Е. Можарова. – М., 2009. – 26 с.

402. *Наумова, Е. Н.* Социальное государство в России: проблемы теории и практики [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. Н. Наумова. – Владимир, 2010. – 24 с.

403. *Нечаева, О. В.* Гендерные проблемы России как социального государства (конституционно-правовое исследование) [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Нечаева. – Челябинск, 2007. – 30 с.

404. *Нечай, А. А.* Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук (на укр. яз.) / А. А. Нечай. – Киев, 2005. – 21 с.

405. *Никифорова, А. А.* Факторы финансовой устойчивости и безопасности местного бюджета [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук. / А. А. Никифорова. – Волгоград, 2007. – 26 с.

406. *Ногина, О. А.* Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О. А. Ногина. – М., 2013. – 48 с.

407. *Ногина, О. А.* Контроль за деятельностью государственных внебюджетных социальных фондов [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. А. Ногина. – М., 1998. – 30 с.

408. *Пастушенко, Е. Н.* Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / Е. Н. Пастушенко. – Саратов, 2006. – 54 с.

409. *Пауль, А. Г.* Доходы бюджетов: бюджетно-правовое исследование [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Г. Пауль. – Воронеж, 2012. – 48 с.

410. *Петров, Д. Е.* Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Д. Е. Петров. – Саратов, 2015. – 60 с.

411. *Петров, Д. Е.* Отрасль права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. Е. Петров. – Саратов, 2001. – 24 с.

412. *Петрова, Г. В.* Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Г. В. Петрова. – М., 2003. – 58 с.

413. *Петрова, И. В.* Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Петрова. – Саратов, 2008. – 26 с.

414. *Пешкова, Х. В.* Бюджетное устройство государства (Российская правовая концепция) [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Х. В. Пешкова. – М., 2014. – 60 с.

415. *Пилипенко, А. А.* Принципы финансового права России и их нормативное закрепление [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Пилипенко. – М., 2013. – 26 с.

416. *Покачалова, Е. В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е. В. Покачалова. – Саратов, 2007. – 67 с.

417. *Пономарев, А. В.* Правовые стимулы в налоговом праве Российской Федерации (финансово-правовой аспект) [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Пономарев. – М., 2012. – 23 с.

418. *Попов, В. В.* Защита прав и законных интересов субъектов правоотношений в сфере налогообложения: вопросы теории и практики [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Попов. – Саратов, 2012. – 54 с.

419. *Разгильдиева, М. Б.* Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М. Б. Разгильдиева. – Саратов, 2011. – 54 с.

420. *Рыбакова, С. В.* Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / С. В. Рыбакова. – Саратов, 2009. – 603 с.

421. *Саттарова, А. А.* Фонд как институт в финансовом праве [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Саттарова. – М., 2007. – 22 с.

422. *Саттарова, Н. Л.* Принуждение в финансовом праве [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. Л. Саттарова. – М., 2006. – 43 с.

423. *Селюков, А. Д.* Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / А. Д. Селюков. – М., 2003. – 57 с.

424. *Старшова, У. А.* Конституционные основы социального государства в РФ [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / У. А. Старшова. – Саратов, 2005. – 30 с.

425. *Терещенко, Н. Д.* Конституционные социальные права личности: история развития и современное состояние в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Н. Д. Терещенко. – М., 2004. – 194 с.

426. *Фадеев, Д. Е.* Правовые вопросы установления бюджетного федерализма в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Е. Фадеев. – М., 2003. – 205 с.

427. *Фефелов, П. А.* Принципы советского уголовного права – основа уголовно-правового охранительного механизма [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / П. А. Фефелов. – Свердловск, 1982. – 38 с.

428. *Ченцов, Н. В.* Защита государственных интересов в гражданском судопроизводстве (теоретические проблемы) [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. В. Ченцов. – М., 1990. – 25 с.

429. *Широбоков, С. А.* Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации [Текст]: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / С. А. Широбоков. – Екатеринбург, 2011. – 51 с.

430. *Шмакова, С. А.* Межбюджетные отношения в Российской Федерации: правовой аспект (на примере муниципальных образований

Иркутской области) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Шмакова. – М., 2014. – 27 с.

431. Якубов, Т. А. Финансово-правовое регулирование страховых взносов в государственные внебюджетные фонды [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Т. А. Якубов. – М., 2015. – 187 с.

Статьи из периодических изданий, сборников научных трудов

432. Агабалиева, И. Э. Социальная справедливость в сфере применения государственного принуждения [Текст] / И. Э. Агабалиева // История государства и права. – 2012. – № 10. – С. 23 – 25.

433. Адарченко, Е. О. Государственные корпорации как вид юридических лиц публичного права [Текст] / Е. О. Адарченко // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 7. – С. 13 – 16.

434. Александров, Ю. В. Справедливость как базовая ценность русской правовой культуры [Текст] / Ю. В. Александров // Правовед: межвуз. научно-метод. сб. – Великий Новгород, 2003. – Вып. 4. – С. 18 – 22.

435. Асланян, Н. П. Справедливость как начало гражданского права [Текст] / Н. П. Асланян, А. Ю. Мигачева // Теория и практика общественного развития – 2008. – № 2. – С. 109 – 113.

436. Афонина, Е. В. К вопросу о применении антропосоциокультурного подхода в финансовом праве [Текст] / Е. В. Афонина, Н. И. Химичева // Налоги. – 2015. – № 2. – С. 46 – 48.

437. Беликов, Е. Г. Принцип социальной направленности финансового правового регулирования [Текст] / Е. Г. Беликов // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3 (33). – С. 29 – 33.

438. Беликов, Е. Г. Налоговые стимулы социальной направленности [Текст] / Е. Г. Беликов // Налоги. – 2014. – № 1. – С. 12 – 13.

439. *Беликов, Е. Г.* Взаимосвязь сделок с недвижимостью и финансовых правоотношений в контексте их социальной направленности [Текст] / Е. Г. Беликов // Российская юстиция. – 2014. – № 6. – С. 16 – 19.

440. *Белоножко, А. А.* К вопросу о справедливости налогообложения граждан в России на современном этапе [Текст] / А. А. Белоножко // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2007. – № 5. – С. 18 – 21.

441. *Бережная, Е. А.* К вопросу о соотношении финансового права и инвестиционного права [Текст] / Е. А. Бережная // Финансовое право. – 2011. – № 6. – С. 5 – 13.

442. *Богданов, С. В.* Влияние научных взглядов Леона Дюги на развитие гражданского права [Текст] / С. В. Богданов // Журнал российского права. – 2008. – № 6. – С. 35 – 38.

443. *Богославец, Т. Н.* Налоговая культура в условиях социальных трансформаций [Текст] / Т. Н. Богославец // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2011. – № 1. – С. 193 – 196.

444. *Бубенчиков, А. Д.* Финансово-правовые стимулы инвестиционной деятельности [Текст] / А. Д. Бубенчиков // Финансовое право. – 2005. – № 3. – С. 5 – 8.

445. *Бытко, Ю. И.* Некоторые проблемы реализации идеи справедливости в российском уголовном праве [Текст] / Ю. И. Бытко // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения: Материалы научно-практ. конфер. (октябрь 2001 г.) / под ред. А.И. Демидова. – Саратов: СГАП, 2001. – С. 214 – 215.

446. *Варламова, Н. В.* Предметно-методологическое единство и дифференциация теоретического знания о праве [Текст] / Н. В. Варламова // Ежегодник либертарно-юридической теории. – М: ТЕИС, 2007. Вып. 1. – С. 9 – 25.

447. *Вильямский, В. С.* Реформа местного самоуправления: результаты, предложения [Текст] / В. С. Вильямский, А. А. Алексеенков //

Экономический вестник Ростовского государственного управления. – 2009. – № 4 (часть 3). – Т. 7. – С. 19 – 24.

448. *Винницкий, Д. В.* Категория «финансовая деятельность государства» в науке российского финансового права [Текст] / Д. В. Винницкий // Государство и право. – 2003. – № 2. – С. 17 – 27.

449. *Виттенберг, Г. Б.* Развитие основных принципов советского уголовного права в новом Уголовном кодексе РСФСР [Текст] / Г. Б. Виттенберг // Правоведение. – 1962. – № 4. – С. 88 – 95.

450. *Вишняков, В. Г.* Конституционные основы социального государства [Текст] / В. Г. Вишняков // Журнал российского права. – 2004. – № 8. – С. 11 – 22.

451. *Воинов, В. В.* Правовая природа страховых взносов на обязательное социальное страхование [Текст] / В. В. Воинов // Налоговед. – 2012. – № 3. – С. 28 – 37.

452. *Воробьева, Н. Н.* Специальные бюджетные фонды субъектов Российской Федерации: правовая природа и нормативное регулирование [Текст] / Н. Н. Воробьева // Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных отношений: материалы международной научно-практической конференции. Воронеж, 29 – 31 марта 2012 г. / под ред. М.В. Карасевой (Сенцовой). – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2012. – С. 42 – 44.

453. *Воронова, Л. К.* Общие принципы финансового права и его институтов [Текст] / Л. К. Воронова // Принципы финансового права: материалы междунар. науч.-практ. конф., Харьков, 19-20 апреля 2012 г. / редкол.: В.Я. Таций, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. – Харьков: Право, 2012. – С. 48 – 50.

454. *Галактионов, С. А.* Некоторые аспекты реализации принципа справедливости в правоприменительной деятельности по уголовным делам [Текст] / С. А. Галактионов // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. – 2008. – № 2. – С. 24 – 27.

455. *Голубев, А. В.* Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат [Текст] / А. В. Голубев // Финансовое право. – 2013. – № 4. – С. 12 – 17.

456. *Голубев, С. А.* Правовой статус Агентства по страхованию вкладов, его полномочия [Текст] / С. А. Голубев, А. Г. Гузнов, М. В. Комиссарова // Деньги и кредит. – 2005. – № 5. – С. 27 – 35.

457. *Голубев, С. А.* Система страхования вкладов: вопросы взаимоотношения Банка России и Агентства по страхованию вкладов [Текст] / С. А. Голубев, А. Г. Гузнов, М. В. Комиссарова // Банковское право. – 2005. – № 1. – С. 9 – 14.

458. *Гончаров, П. К.* Социальное государство: сущность и принципы [Текст] / П. К. Гончаров // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. – 2000. – № 2. – С. 46 – 59.

459. *Горегляд, В. П.* Формирование современной модели бюджетного федерализма в России: вопросы методологии [Текст] / В. П. Горегляд // Федерализм. – 2002. – № 1. – С. 61 – 84.

460. *Городнова, О. Н.* Принцип справедливости в уголовном праве сквозь призму принципов гуманизма и равенства граждан перед уголовным законом [Текст] / О. Н. Городнова // Социально-политические науки. – 2013. – № 1. – С. 143 – 145.

461. *Греков, И. Е.* О несостоятельности доводов сторонников плоской шкалы налога на доходы физических лиц [Текст] / И. Е. Греков // Общество и экономика. – 2011. – №10. – С. 8 – 11.

462. *Григорян, Т. В.* Проблема реализации принципа гуманизма в гражданском институте дарения [Текст] / Т. В. Григорян // Science time. – 2015. – № 3. – С. 120 – 132.

463. *Гриценко, В. В.* Ставка налога на доходы физических лиц в контексте принципа «справедливости налогообложения» [Текст] / В. В. Гриценко // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3. – С. 64 – 71.

464. *Громова, А. С.* Бюджетно-финансовая безопасность и экономический рост как критерии проведения экономической политики государства [Текст] / А. С. Громова // Известия Томского политехнического университета. – 2007. – Т. 11. – № 6. – С. 42 – 45.

465. *Губерская, Н. Л.* Принципы финансового права [Текст] / Н. Л. Губерская // Принципы финансового права: материалы междунар. науч.-практ. конф., Харьков, 19-20 апреля 2012 г. / редкол.: В.Я. Таций, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. – Харьков: Право, 2012. – С. 70 – 72.

466. *Гульбина, Н. И.* Экономисты XX в. о влиянии налогов на экономическую активность [Текст] / Н. И. Гульбина // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2014. – № 1. – С. 80 – 92.

467. *Дагель, П. С.* Принципы советского уголовного права [Текст] / П. С. Дагель // Советское государство и право. – 1972. – № 3. – С. 143 – 144.

468. *Девярых, Н. В.* Финансово-правовой стимул: понятие, виды [Текст] / Н. В. Девярых // Бизнес в законе. – 2010. – № 1. – С. 168 – 169.

469. *Демин, А. В.* К вопросу об общих принципах налогообложения [Текст] / А. В. Демин // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 54 – 62.

470. *Джуха, О. В.* Принцип справедливости в административно-юрисдикционном процессе [Текст] / О. В. Джуха // Бизнес в законе. – 2011. – № 3. – С. 122 – 125.

471. *Довнар, Н. Н.* Роль СМИ в совершенствовании государственного контроля и надзора за бизнесом [Текст] / Н. Н. Довнар // Вестник Удмуртского университета. – 2015. – № 2-1. – С. 139 – 142.

472. *Долгопят, А. О.* Понятие и содержание принципа законности [Текст] / А. О. Долгопят // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2008. – № 4. – С. 242 – 244.

473. *Елкин, С. Е.* Проблема справедливого налогообложения [Текст] / С. Е. Елкин // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2007. – № 4. – С. 91 – 93.

474. *Елков, И.* Споры вокруг Собора [Текст] / И. Елков // Российская газета. – 2006. – 7 апреля. – № 72.

475. *Енадарова, М. Г.* Роль льгот по уплате таможенных платежей в стимулировании процессов модернизации российской экономики [Текст] / М. Г. Енадарова // Таможенное дело. – 2012. – № 2. – С. 18 – 20.

476. *Ермакова, Т. С.* О системе советского финансового права [Текст] / Т. С. Ермакова // Правоведение. – 1975. – № 2. – С. 72 – 80.

477. *Заметина, Т. В.* Проблемы правовой регламентации санкций федеративной ответственности в Российской Федерации [Текст] / Т. В. Заметина // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 24. – С. 12 – 15.

478. *Заметина, Т. В.* Федеративные начала организации государственной власти в России [Текст] / Т. В. Заметина // Закон и право. – 2008. – № 10. – С. 30 – 32.

479. *Запольский, С. В.* Глобализация экономики: финансово-правовой аспект [Текст] / С. В. Запольский // Финансовое право. – 2011. – № 11. – С. 2 – 6.

480. *Запольский, С. В.* Методологические основы исследования принципов финансового права [Текст] / С. В. Запольский // Принципы финансового права: материалы междунар. науч.-практ. конф., Харьков, 19-20 апреля 2012 г. / редкол.: В.Я. Таций, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. – Харьков: Право, 2012. – С. 98 – 101.

481. *Зубакин, В. Ю.* Место и значение принципа равенства перед законом и судом в системе принципов правового государства [Текст] / В. Ю. Зубакин // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 3. – С. 13 – 21.

482. *Зыкова, Т.* Миллионщиков обложили [Текст] / Т. Зыкова // Российская газета. – 2013. – 29 октября. – № 6220 (244).

483. *Ивлиева, М. Ф.* О «возмещении» бюджетных расходов [Текст] / М. Ф. Ивлиева // Очерки бюджетно-правовой науки современности:

монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. – Москва, Харьков: Право, 2012. – С. 80 – 90.

484. *Кабышев, В. Т.* Принцип равенства прав и свобод граждан в системе конституционных ценностей России: реалии, тенденции развития [Текст] / В. Т. Кабышев // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. тр. – Саратов, 2003. Вып. 4, ч. 1. – С. 6 – 7.

485. *Кабышева, Е. В.* Принцип справедливости в системе принципов уголовного права России [Текст] / Е. В. Кабышева // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – № 4. – С. 117 – 126.

486. *Капкаев, Ю. Ш.* Институциональная модель социального государства [Текст] / Ю. Ш. Капкаев // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 5. – С. 5 – 12.

487. *Карпова, И. Н.* Социальное государство в эпоху глобализации [Текст] / И. Н. Карпова // Гражданин и право. – 2006. – № 11. – С. 12 – 18.

488. *Карташов, А. В.* Национальная платежная система: оценка эффективности механизма правового регулирования [Текст] / А. В. Карташов // Банковское право. – 2012. – № 2. – С. 51 – 55.

489. *Карташов, В. Н.* Юридическая техника, тактика, стратегия и технология (к вопросу о соотношении) [Текст] / В. Н. Карташов // Проблемы юридической техники: сб. ст. / под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород: Нижегородский юридический институт МВД РФ, 2000. – С. 16 – 22.

490. *Кашина, М. Е.* Принцип законности в третейском разбирательстве [Текст] / М. Е. Кашина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 1. – С. 27 – 30.

491. *Каштанов, И. В.* Факторы, препятствующие созданию единой платежной системы банковских карт [Текст] / И. В. Каштанов // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2008. – № 3. – С. 103 – 106.

492. *Каюров, Е. А.* Теоретико-философские аспекты конституционно-правового института «бюджетный федерализм» [Текст] / Е. А. Каюров //

Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2011. – № 6. – С. 22 – 26.

493. *Киселева, Е. И.* Финансовое право: дискуссионные вопросы определения предмета правового регулирования [Текст] / Е. И. Киселева // Финансовое право. – 2014. – № 2. – С. 6 – 8.

494. *Климанов, В. В.* Судебная практика по спорам из отношений по исполнению переданных полномочий (обязательств) социального характера [Текст] / В. В. Климанов, В. А. Яговкина // Финансовое право. – 2013. – № 4. – С. 17 – 22.

495. *Клименко, Т. М.* Справедливость как принцип уголовного права [Текст] / Т. М. Клименко // Общество и право. – 2012. – № 3. – С. 314 – 318.

496. *Князев, С. Д.* Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение [Текст] / С. Д. Князев // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 39 – 47.

497. *Князев, Ю.* Справедливость и экономика [Текст] / Ю. Князев // Общество и экономика. – 2012. – № 1. – С. 33 – 62.

498. *Колесов, А. С.* Финансовая политика: цели и задачи [Текст] / А. С. Колесов // Финансы. – 2002. – № 10. – С. 8 – 13.

499. *Колпакова, Е. Е.* К вопросу о месте принципа законности в системе принципов юридической ответственности публично-правовых образований [Текст] / Е. Е. Колпакова // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2013. – № 4. – С. 22 – 23.

500. *Комкова, Г. Н.* Понятие равенства и неравенства в российском конституционном праве [Текст] / Г. Н. Комкова // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 17 – 27.

501. *Комягин, Д. Л.* Расходные обязательства: контрольная и прогностическая функции [Текст] / Д. Л. Комягин // Финансовое право. – 2011. – № 7. – С. 16 – 19.

502. *Кондрат, Е. Н.* Создание единой правовой основы регулирования финансового контроля как условие финансовой безопасности государства

[Текст] / Е. Н. Кондрат // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 84 – 89.

503. *Коробеев, А. И.* Соотношение принципов уголовно-правовой политики и принципов уголовного права [Текст] / А. И. Коробеев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 3. – С. 73 – 85.

504. *Крохина, Ю. А.* Общеотраслевые принципы финансового права [Текст] / Ю. А. Крохина // Принципы финансового права: материалы междунар. науч.-практ. конф., Харьков, 19-20 апреля 2012 г. / редкол.: В.Я. Таций, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. – Харьков: Право, 2012. – С. 129 – 130.

505. *Крохина, Ю. А.* Принципы финансового права: постановка проблемы систематизации [Текст] / Ю. А. Крохина // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3. – С. 90 – 96.

506. *Крылов, А. М.* Дискуссионные вопросы финансово-правового регулирования денежного обращения в Российской Федерации [Текст] / А. М. Крылов // Финансовое право. – 2014. – № 8. – С. 3 – 10.

507. *Кряжков, А. В.* Публичный интерес: понятие, виды и защита [Текст] / А. В. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 92 – 98.

508. *Кудрявцев, В. Н.* Законность: содержание и современное состояние [Текст] / В. Н. Кудрявцев // Журнал российского права. – 1998. – № 1. – С. 7 – 12.

509. *Лавров, А. М.* Межбюджетные отношения и финансовая стабилизация [Текст] / А. М. Лавров // ЭКО. – 1995. – № 9. – С. 104 – 125.

510. *Лазаревский, А.* Диагноз института госкорпораций [Текст] / А. Лазаревский // ЭЖ-Юрист. – 2008. – № 6.

511. *Лайченкова, Н. Н.* К вопросу о месте принципа эффективности в системе принципов финансового права [Текст] / Н. Н. Лайченкова // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее: Сборник статей (по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной 85-летию Н.И. Химичевой) / [ред. кол. Е.В. Покачалова (отв.

ред.) и др.]; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Издательство ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. – С. 159 – 162.

512. *Липчанская, М. А.* Формы участия граждан в управлении делами государства в решениях Конституционного суда Российской Федерации [Текст] / М. А. Липчанская // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 1. – С. 32 – 40.

513. *Максуров, А. А.* Координационная юридическая стратегия: проблемы определения [Текст] / А. А. Максуров // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2011. – № 2. – С. 23 – 25.

514. *Малеин, Н. С.* Социалистическая законность на современном этапе [Текст] / Н. С. Малеин // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 3 – 7.

515. *Мальцев, В. В.* Принцип справедливости в уголовном законодательстве [Текст] / В. В. Малеин // Уголовное право. – 2004. – № 2. – С. 46 – 48.

516. *Мигачева, А. Ю.* Соразмерность как критерий принципа справедливости в гражданском праве [Текст] / А. Ю. Мигачева // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 14. – С. 131 – 132.

517. *Милецкий, В. П.* Этапы становления и развития теории социального государства [Текст] / В. П. Милецкий // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 1999. – № 2. – С. 23 – 32.

518. *Мирошник, С. В.* Финансовая политика и финансовая система страны [Текст] / С. В. Мирошник // Финансовое право. – 2008. – № 4. – С. 7 – 8.

519. *Мирошник, С. В.* Финансово-правовые стимулы и ограничения [Текст] / С. В. Мирошник // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2010. – № 3.

520. *Назаров, В. Н.* О классификации денежных отношений и предмете денежного права [Текст] / В. Н. Назаров // Финансовое право. – 2012. – № 8. – С. 2 – 6.

521. *Наймушина, Л. П.* Влияние справедливости на законодательство в истории политико-правовой мысли [Текст] / Л. П. Наймушина // Бизнес в законе. – 2010. – № 4. – С. 23 – 27.

522. *Непомнящая, Т. В.* Реализация принципа справедливости при назначении наказания за преступления в сфере экономической деятельности [Текст] / Т. В. Непомнящая // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2014. – № 2. – С. 173 – 177.

523. *Нечаева, Л. А.* Эволюция принципа гласности судопроизводства в России и зарубежных государствах [Текст] / Л. А. Нечаева // Вестник Международного института экономики и права. – 2014. – № 3. – С. 27 – 34.

524. *Нудель, С. Л.* Финансовая безопасность и основные направления ее обеспечения [Текст] / С. Л. Нудель // Финансовое право. – 2011. – № 8. – С. 14 – 16.

525. *Нудненко, П. В.* Принципы справедливости и равенства в сфере административной ответственности [Текст] / П. В. Нудненко // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. – 2014. – № 1-1. – Т. 14. – С. 105 – 110.

526. *Обаева, А. С.* Национальная платежная система: инфраструктура, инновации, перспективы развития [Текст] / А. С. Обаева // Деньги и кредит. – 2010. – № 5. – С. 34 – 41.

527. *Оленин, Н. Н.* Принцип справедливости и право РФ [Текст] / Н. Н. Оленин // Вестник Томского государственного университета. – 2010. – № 232. – С. 111 – 112.

528. *Омелёхина, Н. В.* К вопросу о конституционных основах позитивного обязывания в финансовом праве [Текст] / Н. В. Омелёхина // Финансовое право. – 2014. – № 4. – С. 3 – 9.

529. *Пацуркивский, П. С.* Парадигмальные детерминанты законодательных дефиниций (на примере финансового права) [Текст] / П. С. Пацуркивский // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально психологические и практические проблемы: матер. междунар. «круглого стола» (Черновцы, 21 – 23 сентября 2006 г.) / под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. – Н.Новгород: Нижегород. исслед. научно-приклад. центр «Юридическая техника», 2007. – С. 957 – 973.

530. *Петрова, И. В.* Принципы институтов финансового права: в продолжение исследований Н.И. Химичевой [Текст] / И. В. Петрова // Ученый, Наставник, Личность... / под ред. Е.В. Покачаловой; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. – С. 204 – 205.

531. *Пешкова, Х. В.* Некоторые вопросы налогово-бюджетного федерализма [Текст] / Х. В. Пешкова // Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ 2009 г.: по матер. 7-ой Междунар. науч.-практ. конф. 23-24 апр. 2010 г., Москва: сборник / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Статут, 2011. – С. 236 – 244.

532. *Подпорина, И. В.* Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование [Текст] / И. В. Подпорина // Финансы. – 1999. – № 10. – С. 17 – 19.

533. *Подшибякина, А. А.* Обоснование иерархии в системе принципов финансового права [Текст] / А. А. Подшибякина // Финансовое право. – 2013. – № 1. – С. 39 – 44.

534. *Покачалова, Е. В.* Социальная составляющая долговой правовой политики России как основа ее эффективности в условиях бюджетного реформирования [Текст] / Е. В. Покачалова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 4. – С. 22 – 29.

535. *Покачалова, Е. В.* Фискальная природа страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды РФ и их соотношение с налоговыми платежами [Текст] / Е. В. Покачалова // Очерки налогового-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. – Москва – Харьков: Право, 2013. – С. 610 – 623.

536. *Поляков, С. Б.* Принцип условной законности деятельности государственных органов в российской праве [Текст] / С. Б. Поляков // Адвокат. – 2008. – № 10. – С. 14 – 18.

537. *Порезанова, Е. В.* Трудности внедрения социокультурной модели поведения экономических агентов в России [Текст] / Е. В. Порезанова // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2013. – № 4-1. – С. 102 – 106.

538. *Примов, Н. Н., Примова Э. Н.* Конституционный принцип равноправия граждан и проблемы сословной демократии в Российской Федерации [Текст] / Н. Н. Примов, Э. Н. Примова // Власть. – 2011. – № 7. – С. 113 – 118.

539. *Романец, Ю. В.* О законодательной справедливости [Текст] / Ю. В. Романец // Юридический мир. – 2012. – № 2. – С. 59 – 64.

540. *Романец, Ю. В.* Роль правоприменения в утверждении справедливости [Текст] / Ю. В. Романец // Российская юстиция. – 2012. – № 2. – С. 66 – 70.

541. *Рукавишникова, И. В.* Финансовая политика государства как категория финансового права [Текст] / И. В. Рукавишникова // Правовая политика Российской Федерации в условиях современного социально-экономического развития: материалы II международной научно-практической конференции. – Рост. гос. экон. универ. Ростов н/Д., 2007. – С. 127 – 130.

542. *Руськовски, Е.* Принципы управления публичными средствами и ответственность за их соблюдение в Польше [Текст] / Е. Руськовски // Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных

отношений: материалы международной научно-практической конференции. Воронеж, 29 – 31 марта 2012 г. / под ред. М.В. Карасевой (Сенцовой); Воронежский государственный университет. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2012. – С. 17 – 18.

543. *Саарян, В. В.* Формирование в России справедливой модели налогообложения транспортных средств [Текст] / В. В. Саарян // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2010. – № 3. – С. 123 – 126.

544. *Савченко, С. А.* Принцип законности как основа конституционного процесса осуществления государственной власти в России [Текст] / С.А. Савченко // Вестник Тюменского государственного университета. – 2011. – № 3. – С. 87 – 91.

545. *Саттарова, Н. А.* Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок [Текст] / Н. А. Саттарова // Юридический мир. – 2014. – № 1. – С. 56 – 60.

546. *Саттарова, Н. А.* О некоторых положениях Бюджетного кодекса Республики Татарстан [Текст] / Н. А. Саттарова // Финансовое право. – 2010. – С. 31 – 34.

547. *Селюков, А. Д.* Проблемы правового обеспечения бюджетной реформы [Текст] / А. Д. Селюков // Реформы России: правовое обеспечение: Материалы научно-практической конференции / под общ. ред. Г.В. Мальцева. – М: Изд-во РАГС, 2005. – С. 121 – 123.

548. *Селюков, А. Д.* Принцип приоритета публичных интересов в финансовой деятельности государства [Текст] / А. Д. Селюков // Принципы финансового права: материалы междунар. науч.-практ. конф., Харьков, 19-20 апреля 2012 г. / редкол.: В.Я. Таций, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. – Харьков: Право, 2012. – С. 224 – 227.

549. *Семенов, А. В.* Особенности правового положения государственной корпорации [Текст] / А. В. Семенов, Т. А. Серегина // Право и экономика. – 2008. – № 2. – С. 5 – 7.

550. *Семигин, Г. Ю.* Социальная справедливость и право. Основы взаимодействия [Текст] / Г. Ю. Семигин // СоцИс. – 2009. – № 3. – С. 72 – 82.

551. *Сигарев, А. В.* Социальное государство как конституционно-правовая проблема [Текст] / А. В. Сигарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 12. – С. 10 – 12.

552. *Сизимова, О. Б.* О средствах механизма правового регулирования межбанковских расчетов [Текст] / О. Б. Сизимова // Банковское право. – 2013. – № 4. – С. 30 – 40.

553. *Соколова, Э. Д.* К вопросу о принципах финансового права [Текст] / Э. Д. Соколова // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3. – С. 215 – 219.

554. *Соколова, Э. Д.* Система принципов финансового права [Текст] / Э. Д. Соколова // Финансовое право. – 2012. – № 8. – С. 7 – 8.

555. *Спиридонов, А. А.* Развитие форм участия граждан в управлении делами государства [Текст] / А. А. Спиридонов, К. С. Евсиков // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2014. – № 5-2. – С. 79 – 84.

556. *Степашин, С.* Модернизация: рывок России по плану Путина [Текст] / С. Степашин // Российская газета. – 2007. – № 246.

557. *Сумачев, А. В.* Проблемы теории административного права в контексте междисциплинарных исследований [Текст] / А. В. Сумачев // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2012. – № 3. – С. 18 – 21.

558. *Сухаренко, А. Н.* Влияние института общественного контроля на снижение уровня коррупции в сфере госзакупок [Текст] / А. Н. Сухаренко // Российская юстиция. – 2015. – № 3. – С. 45 – 47.

559. *Тагаев, А. У.* Принцип равенства граждан перед законом в решениях Конституционного суда Российской Федерации [Текст] / А. У. Тагаев // Бизнес в законе. – 2007. – № 3. – С. 64 – 65.

560. *Таций, В. Я.* Принципы финансового права: постановка проблемы [Текст] / В. Я. Таций // Принципы финансового права: материалы междунар. науч.-практ. конф., Харьков, 19-20 апреля 2012 г. / редкол.: В.Я. Таций, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова и др. – Харьков: Право, 2012. – С. 7 – 8.

561. *Тедеев, А. А.* К вопросу о некоторых принципах финансового права: принцип прозрачности (открытости) бюджетной деятельности [Текст] / А. А. Тедеев, В. А. Парыгина // Налоги. – 2010. – № 1. – С. 11 – 15.

562. *Тихомиров, К. А.* Некоторые аспекты правового регулирования банковской системы Российской Федерации [Текст] / К. А. Тихомиров // Финансовое право. – 2014. – № 8. – С. 38 – 43.

563. *Товмасын, Р. Э.* К вопросу о праве денежного обращения как подотрасли финансового права [Текст] / Р. Э. Товмасын // Финансовое право. – 2009. – № 2. – С. 14 – 16.

564. *Тосунян, Г. А.* Место банковского права в системе российского права [Текст] / Г. А. Тосунян // Юридический мир. – 1998. – № 8. – С. 8 – 14.

565. *Тотьев, К. Ю.* Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве [Текст] / К. Ю. Тотьев // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 24 – 25.

566. *Трачук, О. В.* К вопросу об истории развития института приносящей доход деятельности федеральных образовательных учреждений профессионального образования [Текст] / О. В. Трачук // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2011. – № 1. – С. 116 – 120.

567. *Тропская, С. С.* Эволюция понятия «финансы» и предмет финансового права [Текст] / С. С. Тропская // Государство и право. – 2013. – № 2. – С. 104 – 116.

568. *Тюрина, Ю. Г.* Справедливое налогообложение физических лиц как фактор развития экономики государства [Текст] / Ю. Г. Тюрина // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. – 2013. – № 4. – С. 167 – 170.

569. *Филимонов, В. Ф.* Справедливость как принцип права [Текст] / В. Ф. Филимонов // Государство и право. – 2009. – № 9. – С. 5 – 13.

570. *Фофанова, Н. П.* Совершенствование законодательства о занятости населения и защите российских граждан от безработицы с позиции социального государства [Текст] / Н. П. Фофанова // Современное право. – 2009. – № 5. – С. 58 – 61.

571. *Хабриева, Т. Я.* Российская конституционная модель социального государства [Текст] / Т. Я. Хабриева // Конституция, закон и социальная сфера общества (материалы научно-практической конференции. Москва, 1 декабря 2008 г.) / М. ИЗиСП – М.: ИД «Юриспруденция», 2009. – С. 3 – 11.

572. *Химичева, Н. И.* Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания [Текст] / Н. И. Химичева // Финансовое право. – 2009. – № 2. – С. 4 – 6.

573. *Химичева, Н. И.* Принцип экономического стимулирования как инструмент современной финансово-правовой политики в России [Текст] / Н. И. Химичева // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: Сборник научных статей по итогам межвузовской научно-практической конференции (Саратов, 18 апреля 2008 г.). – Саратов, Издательство Саратовского государственного социально-экономического университета, 2008. – С. 130 – 133.

574. *Ходский, Л. В.* О налогах, пошлинах и сборах [Текст] / Л. В. Ходский // Реформы и право. – 2008. – № 1. – С. 90 – 101.

575. *Цинделиани, И. А.* Предмет и система финансового права как отрасли права в советской финансово-правовой литературе [Текст] / И. А. Цинделиани // Финансовое право. – 2011. – № 12. – С. 16 – 22.

576. *Черняева, А. В.* Единство принципов законности и справедливости в современном гражданском обществе [Текст] / А. В. Черняева // Вестник Удмуртского университета. – 2009. – № 2-1. – С. 126 – 134.

577. *Чечельницкий, И. В.* Принцип справедливости в законотворчестве [Текст] / И. В. Чечельницкий // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2013. – № 22. – С. 274 – 277.

578. *Чечельницкий, И. В.* Принцип справедливости в российском праве [Текст] / И. В. Чечельницкий // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – № 7. Т. 9. – С. 100 – 104.

579. *Чиркин, В. Е.* Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы [Текст] / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2008. – № 12. – С. 24 – 37.

580. *Чиркин, В. Е.* Социальное государство: некоторые вопросы теории и практики [Текст] / В. Е. Чиркин // Гражданин и право. – 2008. – № 5. – С. 3 – 19.

581. *Шанин, Т.* Этапы развития философии прав человека: гражданские права, государство всеобщего благоденствия, право на своеобразие [Текст] / Т. Шанин // Взаимосвязь социальной работы и социальной политики / под ред. Ш. Рамон. – М., 1997. – С. 28 – 30.

582. *Шаукенов, А. Т.* Критика одностороннего установления налога в контексте формирования науки налогового права (политико-правовое эссе) [Текст] / А. Т. Шаукенов // Правоведение. – 2011. – № 4. – С. 150 – 163.

583. *Швецов, Ю. Г.* Бюджетно-налоговая система РФ: состояние кризиса [Текст] / Ю. Г. Швецов // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2012. – № 12. – С. 3 – 5.

584. *Шохин, С.О.* Финансовое право – время перемен [Текст] / С.О. Шохин // Финансовое право. – 2014. – № 2. – С. 3 – 5.

585. *Шошин, С. В.* Проблемы практической реализации конституционного права граждан на равенство в современных условиях [Текст] / С. В. Шошин // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. – 2009. – № 9. – С. 67 – 71.

586. *Эфендиева, К. К.* Конституционный принцип открытости, гласности и транспарентности судебной власти [Текст] / К. К. Эфендиева //

Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2009. – № 3. – С. 191 – 193.

Источники на иностранных языках

587. *Заверуха, І. Б.* Банківське право [Текст]: посібник для студентів / І. Б. Заверуха. – Львів: Астролябія, 2002. – 210 с.

588. *Stein, L.* Gegenwart und Zukunft der Rechts und Staatswissenschaft Deutschlands [Текст] / L. Stein. – Stuttgart. 1876. – 353 s.

589. *Urban, H.-J.* Sozialpolitik in der globalisierten «Wissensgesellschaft» [Текст] / H.-J. Urban // Sozialer Forschung В. Munchen: 2000. – № 11 – 12. – S. 301 – 309.

Энциклопедии, словари

590. *Барихин, А. Б.* Большой юридический словарь [Текст] / А. Б. Барихин. – М.: Книжный мир, 2000. – 792 с.

591. Большой Энциклопедический словарь [Текст] / глав. ред. А. М. Прохоров. – М.: Советская энциклопедия, Фонд «Ленинградская галерея», 1993. – 1632 с.

592. *Ефремова, Т. Ф.* Современный толковый словарь русского языка [Текст]: в 3-х т. / Т. Ф. Ефремова. – М.: Издательская группа АСТ, 2006. – Т. 2. – 1168 с.

593. Политология [Текст]: словарь-справочник / М. А. Василик, М. С. Вершинин и др. – М.: Гардарики, 2001. – 328 с.

594. Русско-русский современный толковый словарь [Текст]. – М.: Большая Советская Энциклопедия, 1998. – 6988 с.

595. Энциклопедический юридический словарь [Текст] / под общ. ред. В.Е. Крутских. – 2 –е изд. – М.: Инфра-М, 1998. – 368 с.

Источники сети «Интернет»

596. *Баиева, Н. А.* Основные принципы деятельности социального государства [Электронный ресурс] // URL: http://www.superinf.ru/view_helpstud.php?id=1716 (дата обращения: 16.01.2015).

597. Госдума отклонила три законопроекта о введении прогрессивной шкалы НДФЛ [Электронный ресурс] // URL: <http://www.audit-it.ru/news/account/531959.html> (дата обращения: 16.01.2015).

598. *Захаров, В. И.* Налогообложение физических лиц в разных странах [Электронный ресурс] // URL: <http://www.maxpark.com/user/1932Viktor/content/804787> (дата обращения: 15.05.2014).

599. Информация Департамента внешних и общественных связей Банка России от 22 января 2009 года «О реализации курсовой политики Банка России» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.cbr.ru/press/PR> (дата обращения: 18.04.2015).

600. *Курбатов, А. Я.* Правовое регулирование деятельности государственных корпораций как организационно-правовой формы юридических лиц [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 30.04.2014).

601. Налог на имущество по кадастровой стоимости. Список регионов [Электронный ресурс] // URL: <http://subsidi.net/налоговые-вычеты/новости/item/493-налог-регионы.html> (дата обращения - 10.05.2016).

602. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://info.minfin.ru/rroinfo.php> (даты обращения: 20.01.2015, 25.04.2016).

603. Официальный сайт Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию» (Общероссийского народного фронта) [Электронный ресурс] // URL: <http://onf.ru> (дата обращения: 14.08.2015).

604. Официальный сайт политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://kprf.ru> (дата обращения: 15.11.2015).

605. *Преображенский, И.* Россиян все устраивает? [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rosbalt.ru/blogs/2013/11/06/1196604.html> (дата обращения: 17.09.2014).

606. Проект Федерального закона «О внесении изменений в главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части введения прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц и повышения стандартных и имущественного налоговых вычетов). Внесен в Государственную Думу членом Совета Федерации С.М. Мироновым, Депутатами Государственной Думы О.Г. Дмитриевой, В.К. Гартунгом, С.П. Горячевой, Н.В. Левичевым, А.М. Бабаковым, А.В. Терентьевым, С.А. Петровым, А.В. Четвериковым, А.Л. Бурковым, Е.А. Вторыгиной, М.В. Емельяновым, А.Н. Грешневиковым [Электронный ресурс] // URL: http://www.modern-rf.ru/proekty-zakonov/proekty-zakonov_21.html (дата обращения: 06.08.2015).

607. *Рассыльников, И. А.* Система расходных обязательств по российскому бюджетному праву [Электронный ресурс] // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. Ноябрь // URL: <http://www.journal-nio.com/index.php> (дата обращения: 31.01.2015).

608. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития [Электронный ресурс] // URL: <http://www.riocenter.ru> (дата обращения: 21.08.2015).

609. *Сахаров, А. А.* Суверенные фонды благосостояния. Опыт России // Регламентация банковских операций. Документы и комментарии. 2008. – № 6 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 24.04.2011).

610. Справедливость в актах Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс] // URL: [http:// isfic.info/porot/votab49.htm](http://isfic.info/porot/votab49.htm) (дата обращения: 27.07.2015).

611. Чигрин, В. В. Принципы планирования бюджета Литовской Республики [Электронный ресурс] // Вопросы современной юриспруденции. 2014. – № 38 // URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/printsipy-planirovaniya-byudzheta-litovskoy-respubliki> (дата обращения: 25.08.2015).

612. URL: [http:// www.vtb24.ru/personal/mortgage/state/Pages/ default.aspx](http://www.vtb24.ru/personal/mortgage/state/Pages/default.aspx) (дата обращения: 13.02.2016).

613. URL: [http:// субсидии-по-кредитам.рф/ипотека-с-господдержкой-продление-на-2016](http://субсидии-по-кредитам.рф/ипотека-с-господдержкой-продление-на-2016) (дата обращения: 13.02.2016).

**Концепция главы проекта Федерального закона
«О публичных финансах»**

**«Глава ... Правовые основы финансового обеспечения
государственной социальной политики в Российской Федерации**

**Статья ... Правовое регулирование отношений в области
финансового обеспечения реализации государственной социальной
политики**

1. Нормативное правовое регулирование отношений в области финансового обеспечения реализации государственной социальной политики основывается на Конституции Российской Федерации, закрепляющей исходные начала функционирования социального государства, настоящем федеральном законе, иных федеральных законах Российской Федерации, законах субъектов Российской Федерации, указах Президента Российской Федерации, нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актах органов местного самоуправления.

2. Указанные в п. 1 настоящей статьи законы и другие нормативные правовые акты направлены на регулирование отношений в области финансового обеспечения:

реализации направлений государственной социальной политики, в том числе охраны труда и здоровья людей, государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан;

реализации социальных гарантий и социально-экономических прав граждан;

осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в социальной сфере;

предоставления льгот, поощрений и иных правовых стимулов социальной направленности.

3. Правовое регулирование отношений в области финансового обеспечения реализации государственной социальной политики осуществляется исходя из следующих ориентиров:

социальной направленности финансово-правовой политики в Российской Федерации;

исходных начал, основанных на общепризнанных нормах и принципах международного права в области прав человека, Конституции Российской Федерации.

Статья ... Социальная направленность финансово-правовой политики в Российской Федерации

1. Финансово-правовая политика в Российской Федерации представляет собой деятельность публично-правовых образований, осуществляемая во взаимодействии с институтами гражданского общества, по формированию и реализации с помощью правовых средств концептуальных идей, программ, направленных на обеспечение эффективного правового регулирования в области публичных финансов.

2. Целями социально ориентированной финансово-правовой политики в Российской Федерации являются:

создание целостной и эффективной системы правового регулирования в сфере публичных финансов, способствующей планомерной реализации государственной социальной политики;

обеспечение реализации и защиты с помощью юридических средств прав, законных интересов субъектов правоотношений в сфере публичных

финансов с учетом принципов социального государства (социальной справедливости; построения социально ориентированной экономики; социально-экономического равноправия; социальной ответственности; социальной солидарности; социальной безопасности).

3. Социально ориентированная финансово-правовая политика должна осуществляться во всех областях публичных финансов, в том числе в области государственных и местных бюджетов; государственных социальных внебюджетных фондов; налогообложения; банковской деятельности; государственного и муниципального долга.

Статья ... Принципы правового регулирования отношений в области финансового обеспечения реализации государственной социальной политики

Правовое регулирование отношений в области финансового обеспечения реализации государственной социальной политики основывается на следующих принципах:

справедливости;

гуманизма;

юридического равенства граждан перед законом и судом;

взаимной ответственности государства и личности;

законности;

демократизма;

федерализма;

сочетания стимулирования и ограничения;

сочетание убеждения и принуждения;

плановости;

гласности;

равноправия субъектов РФ;

самостоятельности органов местного самоуправления;

социальной направленности правового регулирования в сфере публичных финансов;

приоритета публичных интересов в правовом регулировании отношений в сфере публичных финансов;

единства финансовой политики и денежной системы.

Статья ... Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области финансового обеспечения реализации государственной социальной политики

Статья ... Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области финансового обеспечения реализации государственной социальной политики

Статья ... Участие органов местного самоуправления в осуществлении финансового обеспечения реализации государственной социальной политики

Статья ... Источники финансового обеспечения реализации государственной социальной политики

1. Финансовое обеспечение реализации государственной социальной политики основывается на его целевой направленности и множественности источников финансирования.

2. Источниками финансового обеспечения реализации государственной социальной политики являются:

средства бюджетов публично-правовых образований (Российской Федерации; субъектов Российской Федерации; муниципальных образований), в том числе целевых фондов в составе указанных бюджетов;

средства бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов (Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального

страхования Российской Федерации, Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования);

средства денежных фондов (финансовые ресурсы) государственных и муниципальных унитарных предприятий;

средства денежных фондов (финансовые ресурсы) государственных и муниципальных бюджетных и автономных учреждений, в том числе образуемые за счет дополнительных (внебюджетных) источников финансового обеспечения их деятельности;

средства денежных фондов (финансовые ресурсы) государственных корпораций и компаний;

средства денежных фондов (финансовые ресурсы) иных коммерческих и некоммерческих организаций;

денежные средства физических лиц.

Статья ... Правовые инструменты и механизмы финансового обеспечения реализации государственной социальной политики

1. Финансовое обеспечение реализации государственной социальной политики осуществляется:

в процессе исполнения расходных обязательств публично-правовых образований в социальной сфере, в том числе посредством выплат населению пенсий, пособий, предоставления иных мер социального характера;

посредством предоставления финансово-правовых стимулов социальной направленности (льгот, поощрений, субсидий и т.п.).

2. С целью реализации эффективной государственной социальной политики в условиях повышения инфляции сверх предусмотренного предела в законе, в котором устанавливается расходное обязательство публично-правового образования в виде предоставления населению социальных выплат, предусматриваются финансовые механизмы актуализации стоимости указанных выплат с целью компенсации их получателям снижения покупательской способности.

К финансовым механизмам, указанным в абз. 1 п. 2 настоящей статьи, могут относиться:

индексация размера фиксированной социальной выплаты;

корректировка социальной выплаты;

ежегодное повышение размера социальных выплат;

иные финансовые механизмы актуализации стоимости социальных выплат.

3. Финансово-правовые стимулы – это законодательно установленные правовые средства, побуждающие субъектов правоотношений к правомерному поведению в сфере публичных финансов и создающие благоприятные условия для удовлетворения их законных интересов.

Финансово-правовые стимулы социальной направленности могут предусматриваться во всех областях публичных финансов, в том числе в области государственных и местных бюджетов; государственных социальных внебюджетных фондов; налогообложения; банковской деятельности.

Подотрасли финансового права

Обособленный предмет правового регулирования. Взаимосвязь с предметом финансового права	Общие положения и институты, входящие в состав подотрасли	Специальные источники правового регулирования
Бюджетное право		
<p>Общественные финансовые отношения, возникающие в связи с:</p> <ul style="list-style-type: none"> • организацией бюджетной системы РФ; • разграничением бюджетной компетенции между публично-правовыми образованиями; • определением состава и разграничением доходов и расходов в бюджетной системе; • осуществлением бюджетного процесса. <p>Данные отношения выступают разновидностью общественных отношений по образованию, распределению и использованию государственных, муниципальных денежных фондов – государственных и местных бюджетов.</p>	<p style="text-align: center;">Общая часть</p> <p>Общие положения:</p> <ul style="list-style-type: none"> • структура бюджетной системы; • бюджетная компетенция публично-правовых образований; • правовой статус субъектов бюджетных правоотношений; • иные нормы общего характера <p style="text-align: center;">Институты:</p> <ul style="list-style-type: none"> • бюджетного контроля; • бюджетного принуждения <p style="text-align: center;">Особенная часть</p> <p style="text-align: center;">Институты:</p> <ul style="list-style-type: none"> • доходов бюджета; • расходов бюджета; • межбюджетных отношений; • бюджетного процесса 	<p>1. <i>Акты бюджетного законодательства РФ:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Бюджетный кодекс РФ; • федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о соответствующих бюджетах; • иные федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие бюджетные правоотношения; <p>2. <i>Подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения;</i></p> <p>3. <i>Международные договоры, регулирующие бюджетные правоотношения</i></p>
Налоговое право		
<p>Общественные финансовые отношения, возникающие в связи с:</p> <ul style="list-style-type: none"> • установлением налогов и сборов; • введением их в действие; • взиманием налогов и сборов; • осуществлением налогового контроля; • привлечением к налоговой 	<p style="text-align: center;">Общая часть</p> <p>Общие положения:</p> <ul style="list-style-type: none"> • принципы налогового права • структура системы налогов и сборов; • общие условия установления и введения налогов и сборов; • правовой статус 	<p>1. <i>Акты законодательства РФ о налогах и сборах:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Налоговый кодекс РФ; • иные федеральные законы о налогах и сборах; • законы субъектов РФ о региональных налогах;

<p>ответственности.</p> <p>Данные отношения выступают разновидностью общественных отношений по образованию государственных и муниципальных денежных фондов – государственных и местных бюджетов.</p>	<p>субъектов налоговых правоотношений;</p> <ul style="list-style-type: none"> • иные нормы общего характера <p>Институты:</p> <ul style="list-style-type: none"> • налоговой обязанности; • налогового контроля; • налоговой ответственности <p>Особенная часть</p> <p>Институты (сложные):</p> <ul style="list-style-type: none"> • федеральных налогов и сборов; • региональных налогов; • местных налогов и сборов; • специальных налоговых режимов 	<ul style="list-style-type: none"> • нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных налогах и сборах; <p>2. Подзаконные нормативно-правовые акты по налогам и сборам;</p> <p>3. Международные договоры по вопросам налогообложения</p>
Банковское (публичное) право		
<p>общественные отношения, возникающие с целью обеспечения публичных интересов и выполнения задач и функций государства в области:</p> <ul style="list-style-type: none"> • организации банковской системы и банковской деятельности; • банковского регулирования и надзора. <p>Данные отношения непосредственно связаны с финансовой деятельностью государства и муниципальных образований, поскольку направлены на организационное обеспечение бесперебойного функционирования всей финансовой системы государства, в том числе формирования, распределения и использования публичных финансовых ресурсов</p>	<p>Общая часть</p> <p>Общие положения:</p> <ul style="list-style-type: none"> • принципы, правовые формы и методы государственного регулирования банковской деятельности; • организационно-правовые основы построения банковской системы; • правовой статус Банка России и кредитных организаций в банковской сфере; • иные нормы общего характера <p>Особенная часть</p> <p>Институты:</p> <ul style="list-style-type: none"> • организации банковского кредитования; • операций по банковским вкладам; • операций по банковским счетам; • иные институты, регулирующие проведение других банковских операций 	<p>1. Акты банковского законодательства РФ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Федеральный закон «О Центральном банке РФ (Банке России)»; • Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»; • Федеральный закон «О кредитных историях»; • Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках РФ»; • Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»; • Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)»; • иные федеральные законы; <p>2. Акты законодательства РФ, затрагивающие частично финансово-правовые аспекты деятельности Банка России и кредитных организаций в банковской сфере</p> <p>3. Подзаконные</p>

		<p>нормативно-правовые акты, а также нормативные акты Банка России, регулирующие отношения в банковской сфере</p> <p>4. Международные договоры в сфере организации банковской деятельности</p>
Право публичного кредита и публичного долга		
<p>общественные финансовые отношения, возникающие в связи с:</p> <ul style="list-style-type: none"> • организацией публичного (государственного и муниципального) кредита; • формированием, функционированием и погашением публичного (государственного и муниципального) внутреннего долга. <p>Данные отношения выступают разновидностью общественных отношений по образованию государственных и муниципальных денежных фондов – государственных и местных бюджетов.</p>	<p style="text-align: center;">Общая часть</p> <p style="text-align: center;">Общие положения:</p> <ul style="list-style-type: none"> • основы предоставления государственного (муниципального) кредита; • иные нормы общего характера <p style="text-align: center;">Институты:</p> <ul style="list-style-type: none"> • публичного внутреннего долга; • публичного внешнего долга; • публичных долговых обязательств <p style="text-align: center;">Особенная часть</p> <p style="text-align: center;">Институты:</p> <ul style="list-style-type: none"> • публичных займов; • государственных и муниципальных ценных бумаг; • бюджетного кредита; • публичных гарантий 	<p>1. Акты бюджетного законодательства РФ в сфере государственного (муниципального) кредита и долга:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Бюджетный кодекс РФ; • федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие отношения в сфере публичного кредита и долга; <p>2. Подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в сфере публичного кредита и долга;</p> <p>3. Международные договоры, регулирующие отношения в сфере публичного кредита и долга</p>
Денежное право (право денежного обращения)		
<p>общественные отношения, связанные с организацией и функционированием денежной системы с целью обеспечения стабильности финансовой системы государства:</p> <ul style="list-style-type: none"> • по установлению и реализации порядка обращения наличных денег в национальной валюте; • по установлению и реализации порядка обращения безналичных денег в национальной валюте; 	<p style="text-align: center;">Общая часть</p> <p style="text-align: center;">Общие положения:</p> <ul style="list-style-type: none"> • основы формирования и функционирования денежной системы РФ; • принципы, правовые формы и методы организации денежного обращения; • иные нормы общего характера <p style="text-align: center;">Особенная часть</p> <p style="text-align: center;">Институты:</p>	<p>1. Акты законодательства РФ в сфере организации и функционирования денежной системы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Федеральный закон «О Центральном банке РФ (Банке России)»; • Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»;

<ul style="list-style-type: none"> • по установлению правового режима иностранных денег и осуществлению валютного контроля. <p>Данные отношения выступают разновидностью финансовой деятельности государства, опосредующей распределительные и перераспределительные отношения в финансовой сфере.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • организации наличного денежного обращения; • организации безналичного денежного обращения и расчетов; • валютного регулирования и валютного контроля 	<ul style="list-style-type: none"> • Федеральный закон «О национальной платежной системе»; • Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле»; • иные федеральные законы; <p>2. Подзаконные нормативно-правовые акты, а также нормативные акты Банка России, регулирующие отношения в сфере организации денежного обращения</p> <p>3. Международные договоры в сфере организации денежного обращения</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Самостоятельные институты особенной части финансового права

Наименование института	Предмет правового регулирования
Финансово-правовой институт функционирования государственных социальных внебюджетных фондов	общественные финансовые отношения, возникающие по поводу образования, распределения и использования бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов
Финансово-правовой институт финансов государственных и муниципальных коммерческих организаций (предприятий)	общественные финансовые отношения, возникающие по поводу образования, распределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов) государственных и муниципальных коммерческих организаций (предприятий)
Финансово-правовой институт финансов государственных, муниципальных и иных некоммерческих организаций (учреждений)	общественные отношения, возникающие по поводу образования, распределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов) государственных и муниципальных некоммерческих организаций (предприятий), а также государственных корпораций и компаний
Финансово-правовой институт неналоговых государственных и муниципальных доходов	общественные финансовые отношения, возникающие по поводу формирования неналоговых доходов государственных и муниципальных образований (доходов от использования и продажи государственного и муниципального имущества, деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, платежей эквивалентного и штрафного характера, а также лотерей и иных добровольно привлекаемых средств)
Финансово-правовой институт организации страхового дела	общественные финансовые отношения, возникающие по поводу организации страхового дела и обязательного социального страхования, осуществления обязательного государственного страхования и страхового надзора
Финансово-правовой институт организации рынка ценных бумаг	общественные отношения, возникающие в связи с установлением государством для достижения публичных целей правил выпуска, размещения и обращения ценных бумаг