

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

САВИНА Анна Владимировна

**ДОЗВОЛЕНИЕ КАК СПОСОБ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук, доцент
Рыбакова Светлана Викторовна

Саратов – 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ДОЗВОЛИТЕЛЬНЫМ СПОСОБОМ.....	19
1.1. Понятие и система бюджетных отношений.....	19
1.2. Дозволение в системе способов правового регулирования финансовых отношений	49
1.3. Бюджетно-правовое дозволение: виды, формы и способы их реализации.....	85
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДОЗВОЛЕНИЯ ПРИ ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ГРУПП БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	109
2.1. Дозволение как способ воздействия на материальные бюджетные отношения (на примере регулирования доходов и расходов бюджетов)...	109
2.2. Дозволение как способ воздействия на процессуальные бюджетные отношения (на примере регулирования стадий бюджетного процесса)....	143
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	161
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	
ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	168

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств, – одна из важнейших составляющих нормотворческого процесса, которая, в свою очередь, должна основываться на научном осмыслении конкретных способов правового регулирования. Роль дозволения в качестве самостоятельного способа правового регулирования общественных отношений мало изучена как в общей теории права, так и в теории публичного права. При этом эффективное развитие бюджетных отношений во многом обусловлено применением не только обязываний и запретов, являющихся основными способами воздействия на указанные отношения, но и дозволений, что особенно важно в условиях бюджетного федерализма, самостоятельности финансовой деятельности органов местного самоуправления, государственно-частного партнерства и в иных проявлениях современных экономико-социальных и политических процессов.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 января 2016 г. была обозначена роль регионов для развития сельского хозяйства. В связи с этим глава государства подчеркнул, что «нужно дать им больше самостоятельности в определении приоритетов использования федеральных субсидий на поддержку агропромышленного комплекса»¹.

Проблема поиска оптимальных подходов к решению финансовых вопросов не утрачивает своей актуальности и в настоящее время. Так, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. подчеркнута необходимость поиска фискальных решений для обеспечения пополнения бюджетов, исполнения

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 января 2016 г. // Парламентская газета. 2016. 2-8 декабря.

социальных обязательств и стимулирования экономического роста¹. Как представляется, принятие соответствующих решений при облачении их в правовые формы будет сопровождаться использованием не только обязанностей, но и дозволений. Вместе с тем следует учесть, что в науке финансового права отсутствует единое понимание правовой природы дозволения, недостаточно разработаны признаки, позволяющие отличать указанный способ от других способов правового регулирования, отсутствует классификация бюджетно-правовых дозволений.

Комплексный анализ действующего законодательства, в первую очередь Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) и законов, которые направлены на его реализацию и совершенствование, позволяет сделать вывод о том, что современное Российское государство поощряет самостоятельность публично-правовых образований в условиях соблюдения принципа единства бюджетной системы (ст. 29 БК РФ), принципа самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ), а также принципа равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ст. 31.1 БК РФ).

Так, в результате изменения содержания статьи 236 БК РФ и ее практической реализации в финансовой деятельности отдельных публично-правовых образований появилась возможность увеличения доходной части бюджетов за счет размещения временно свободных денежных средств бюджетов субъектов Российской Федерации (далее – субъектов РФ) на банковских депозитах. Например, по данным Федерального казначейства за 2015 год доходы субъектов РФ от размещения временно свободных денежных средств бюджетов субъектов РФ составили в совокупности – 95 042 437 247,64 руб., за 2016 год – 96 546 584 277,26 руб., за 2017 год – 99 383 650 235,40 руб. В число субъектов РФ, получивших доходы от размещения временно свободных денежных средств в 2017 году, входят: Мос-

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта.

ковская область, город Москва, Ленинградская область, город Санкт-Петербург, Республика Башкортостан, Самарская область, Тюменская область, Челябинская область, Сахалинская область¹.

Таким образом, увеличение доходных показателей субъектов РФ вследствие реализации правовых норм, закрепленных в статье 236 БК РФ, подтверждает аспект позитивного влияния дозволистельного способа правового регулирования на современные бюджетные отношения.

Вместе с тем теоретического осмысления с позиции воздействия на бюджетные отношения дозволистельным способом требует проблема соотношения правовой природы и экономических показателей доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы. В частности, можно отметить многочисленные изменения в статьях 50 и 56 БК РФ, связанные с установлением и изменением нормативов отчислений от налоговых доходов в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты².

Качественные преобразования в бюджетном законодательстве могут быть достигнуты с учетом знаний о научной ценности способов правового регулирования бюджетных отношений с выделением существенных признаков, свойственных непосредственно дозволению. Научное обоснование регулирования бюджетных отношений дозволистельным способом предопределяет формирование бюджетного законодательства в новом, ином

¹ См.: Информация об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов (в разрезе субъектов Российской Федерации) за 2015–2017 годы. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 02.05.2018).

² См. подробнее: Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 27 ноября; Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ) // Российская газета. 2011. 7 декабря; 2017. 31 декабря. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ (с изм. и доп. от 18 июля 2017 г. № 178-ФЗ) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 7 августа; 2017. 21 июля.

формате, которое должно обеспечить результативную правоприменительную практику.

Изложенное подтверждает актуальность темы настоящего исследования для совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности, обусловленной проблемами выбора эффективного способа правового регулирования бюджетных отношений, и свидетельствует о ее востребованности с теоретической и практической позиций.

Степень разработанности темы. Проблема методов правового регулирования раскрывалась в работах Н.Г. Александрова, А.М. Витченко, А.И. Процевского, В.Д. Сорокина, С.А. Теряевского, К.В. Шундикова, Л.С. Явича. Основные способы правового регулирования в рамках общей теории права рассматривались в трудах С.С. Алексеева, А.Г. Братко, К.Е. Игнатенковой, В.Л. Кулапова, И.С. Хохловой.

Проблема дозволения как способа правового регулирования бюджетных отношений до настоящего времени комплексно не исследовалась, хотя его отдельные сущностные аспекты подвергались изучению в общей теории права, а также в науке финансового права.

Вопросам полномочий, компетенции, субъективных юридических прав и обязанностей посвящены труды ученых в сфере административного права – Ю.М. Козлова, Ю. А. Тихомирова и др.

В науке финансового права отдельные аспекты способов правового регулирования финансовых отношений, в том числе дозволения, раскрывались в работах М.В. Карасевой, Н.В. Омелехиной, Е.А. Ровинского, И.В. Рукавишниковой, Н.И. Химичевой и др. В частности, комплексное исследование дозволения в налоговом администрировании проведено Д.С. Барзиловым. Изучение дозволения в рамках института бюджетных полномочий встречается в трудах М.И. Пискотина, выделявшего свободные полномочия в сфере бюджетных отношений. Особое внимание сопоставлению дозволения и позитивного обязывания как способов правового

регулирования финансовых отношений уделяется в работах Н.В. Омелёхиной.

Отдельные вопросы финансовых отношений, в целом, и бюджетных отношений, в частности, подверглись осмыслению в работах О.В. Болтиновой, С.Я. Боженка, И.В. Бит-Шабо, Е.А. Бочкаревой, В.В. Бехер, Д.В. Винницкого, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, М.Ф. Ивлиевой, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, О.А. Ногиной, Х.В. Пешковой, И.В. Петровой, Е.Г. Писаревой, Н.А. Поветкиной, Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой, Э.Д. Соколовой, Н.А. Шевелевой и др. Следует подчеркнуть, что проблема систематизации бюджетных отношений исследуется в трудах Е.Г. Беликова, И.И. Кучерова, И.Б. Лагутина, С.Д. Цыпкина, И.А. Цинделиани.

Обобщая определенные достижения в исследовании дозволения как способа правового регулирования финансовых отношений, можно констатировать, что в целом разработка этой научной проблематики нуждается в продолжении. Особый интерес вызывает исследование системы бюджетных отношений с позиции воздействия на них дозволительного способа правового регулирования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с формированием, распределением и использованием централизованных фондов денежных средств государства (муниципальных образований), участники которых взаимодействуют между собой в результате воздействия дозволительного способа правового регулирования.

Предмет исследования составляют бюджетно-правовые нормы, регулирующие отношения публично-правовых образований и иных участников бюджетного процесса по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств; нормы гражданского права в части проявления в его положениях дозволительного способа регулирования общественных отношений; материалы судебной прак-

тики, связанной с бюджетной деятельностью государства (муниципальных образований).

Цель исследования состоит в разработке концептуальной модели дозволительного способа правового регулирования бюджетных отношений как научной основы для правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в указанной сфере публичной финансовой деятельности.

Для достижения указанной цели в работе поставлены следующие **задачи**:

- изучение признаков и особенностей бюджетных отношений;
- формулирование определения понятия бюджетных отношений;
- формирование представления о способах правового регулирования финансовых отношений;
- уяснение специфики дозволения как способа правового регулирования финансовых, в том числе, бюджетных отношений;
- раскрытие признаков бюджетно-правового дозволения;
- выявление видов и форм бюджетно-правового дозволения, а также способов реализации последних;
- определение роли дозволения при регулировании отдельных видов материальных бюджетных отношений (на примере регулирования доходов и расходов бюджетов);
- установление особенностей использования дозволения в регулировании отдельных групп процессуальных бюджетных отношений (на примере регулирования стадий бюджетного процесса);
- разработка рекомендаций по эффективному применению дозволения при правовом регулировании бюджетных отношений.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания (анализ, синтез, обобщение, сопоставление и др.), которые были использованы при изучении большинства вопросов, направленных

ных на достижение цели исследования и решение поставленных задач. Кроме того, в работе использованы частнонаучные методы.

Формально-логический метод применялся при рассмотрении финансово-правовой сущности регулирования бюджетных отношений такими способами, как обязывание, запрет, дозволение. Использование формально-юридического метода позволило проанализировать действующее законодательство Российской Федерации, регулирующее сферу бюджетных отношений, разработать рекомендации по его совершенствованию в части расширения терминологического фонда бюджетного законодательства РФ, а именно сформулировать определения понятий бюджетных отношений, бюджетной амнистии, дискреционных бюджетных полномочий.

Системно-структурный метод позволил рассмотреть способ дозволения в регулировании финансовых отношений в целом и бюджетных отношений в частности, а также соотнести с другими способами правового регулирования.

Сравнительно-правовой метод нашел применение при сопоставлении императивного и диспозитивного методов правового регулирования бюджетных отношений, при сопоставлении способов правового регулирования бюджетных отношений.

С помощью исторического метода был проведен анализ развития научной мысли по вопросу метода правового регулирования финансовых отношений, в том числе бюджетных отношений, а также по вопросу формирования подхода к определению дозволения как способа правового регулирования.

Теоретическую основу исследования составили труды ученых в области теории государства и права, конституционного права, административного права: С.С. Алексеева, М.И. Байтина, А.М. Витченко, Ю.И. Гревцова, Р. Иеринга, В.Л. Кулапова, Б.М. Лазарева, Р.З. Лившица, А.В. Малько, Н.И. Матузова, А.И. Процевского, Р.О. Халфиной, М.Д. Шаргородского, Г.Ф. Шершеневича, Л.С. Явича и др.

Отдельным особенностям метода финансового права, выделяющим его среди методов других отраслей права, посвящены труды В.В. Бесчеревных, Л.К. Вороновой, А.Н. Козырина, В.А. Лебедева, Е.Н. Пастушенко, М.Б. Разгильдиевой, Е.А. Ровинского, И.В. Рукавишниковой, С.Д. Цыпкина и др.

На формирование основных положений диссертационного исследования оказало влияние изучение трудов специалистов по финансовому и бюджетному праву, в которых изучались различные аспекты правового регулирования бюджетных отношений: О.Ю. Бакаевой, Е.Г. Беликова, К.С. Бельского, О.В. Болтиновой, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, И.С. Гуревича, А.В. Демина, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, И.Б. Лагутина, Н.В. Омелёхиной, И.В. Петровой, Х.В. Пешковой, Н.А. Поветкиной, Е.В. Покачаловой, А.Н. Романько, С.В. Рыбаковой, Н.И. Химичевой, Н.А. Шевелевой и др.

Нормативно-правовой базой исследования являются Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, иные акты федерального законодательства, постановления Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти; нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные отношения. При написании работы также использовались нормативные правовые акты, к настоящему времени утратившие юридическую силу, однако вызвавшие научный интерес с позиции их сравнительного анализа с действующими нормативными правовыми актами.

Эмпирическую базу исследования составили акты Верховного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации; заключение Счетной палаты Российской Федерации; тексты итоговых докладов Федерального казначейства; письма Министерства финансов Рос-

сийской Федерации и другие документы, отражающие бюджетные отношения в аспекте урегулирования их дозволительным способом.

Научная новизна диссертационного исследования характеризуется тем, что в результате его проведения была создана концептуальная модель дозволительного способа правового регулирования бюджетных отношений. Ее содержание раскрывается в комплексе теоретических положений о системе бюджетных отношений, детерминирующих использование дозволения как способа правового регулирования финансовых отношений в условиях бюджетного федерализма и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления; признаках дозволения в системе признаков способов регулирования финансовых отношений; видах, формах бюджетно-правового дозволения, способах реализации соответствующих форм; особенностях использования дозволения при правовом регулировании отдельных групп материальных и процессуальных бюджетных отношений.

Научная новизна исследования находит свое отражение в следующих **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Систему традиционных признаков бюджетных отношений предлагается дополнить указанием на то, что они возникают и развиваются как в целях финансового обеспечения задач и функций государства (муниципальных образований), так и в целях финансовой поддержки иных задач публичного характера.

Участники современных экономических отношений, возникающих в связи с функционированием различных форм собственности, могут претендовать на полное или частичное бюджетное финансирование, а также на получение дополнительной государственной финансовой поддержки (льгот, компенсаций и др.) из централизованных фондов денежных средств публично-правовых образований.

2. Основные особенности финансово-правового дозволения:

— возможность влияния на развитие и изменение финансовых отношений;

- наличие свободы участников финансовых отношений в диапазоне установленного правомерного поведения (рестрикционный характер);
- наличие инициативной цели достичь позитивный финансовый результат;
- самостоятельность оценивания участниками финансовых отношений возможных последствий при реализации финансово-правовых норм дозволительного содержания;
- неконкретизированный результат поведения участников финансовых отношений, обусловленный их выбором вариантов поведения в сфере формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств публичного характера.

3. Бюджетно-правовые дозволения классифицируются на виды по следующим основаниям:

- по источнику закрепления дозволений: закрепленные в законе и закрепленные в подзаконном нормативном правовом акте;
- по признаку наличия или отсутствия условия, определяющего возможность реализации субъективного юридического права (полномочия) участников бюджетных отношений: условные и безусловные;
- по наличию либо отсутствию выбора поведения участников бюджетных отношений: альтернативные и безальтернативные;
- по делимости/неделимости от личности участника бюджетных отношений предоставляемых субъективных юридических прав (полномочий): передаваемые и непередаваемые.

4. Формы бюджетно-правовых дозволений: субъективное юридическое право; полномочие.

Способы реализации форм бюджетно-правовых дозволений разделяются по наличию или отсутствию правовой транзакции:

- предполагающие реализацию субъективных юридических прав (полномочий) путем их предоставления (передачи) другим участникам бюджетных отношений через механизм правовой транзакции. Данный спо-

соб реализации субъективных юридических прав (полномочий) предполагает две самостоятельные формы: право предоставить право; право делегировать (передавать) полномочия;

- предполагающие реализацию участником бюджетных отношений субъективных юридических прав (полномочий) без правовой транзакции.

5. Дискреционные бюджетные полномочия – это совокупность прав и обязанностей органов государственной власти (органов местного самоуправления), реализация которых обусловлена публичным интересом и представляет собой возможность по своему усмотрению определить содержание принимаемого решения или выбрать одно из нескольких предусмотренных бюджетным законодательством решений по формированию, распределению и использованию централизованных фондов денежных средств и контролю за соблюдением бюджетного законодательства.

6. Применение дозволистского способа правового регулирования является эффективным при установлении видов доходов бюджетов публично-правовых образований, порядка организации межбюджетных отношений, а также практики реализации соответствующих положений бюджетного законодательства.

За период 2016-2018 гг. выявлена положительная динамика привлечения добровольных платежей граждан в бюджет через механизм самообложения граждан, подтверждающая эффективность использования механизма софинансирования гражданами расходов публично-правовых образований в рамках определенных проектов.

7. Режим иммунитета бюджета выполняет функцию обеспечения защиты бюджета и представляет собой субъективное юридическое право публично-правового образования на неприкосновенность публичной собственности (доходов бюджета бюджетной системы). Использование дозволистского способа означает закрепление полномочия должника на получение бюджетных ассигнований от главного распорядителя бюджетных средств

для исполнения судебных актов (особый порядок финансирования расходов).

8. Правовое регулирование публичных слушаний, осуществляемых в ходе бюджетного процесса, свидетельствует о значимости общественного финансового контроля на стадиях рассмотрения проектов бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) и отчетов об их исполнении. По этой причине предлагается наделить органы представительной власти субъектов РФ, представительные органы местного самоуправления обязанностью проведения публичных слушаний. В рамках дозволенного способа правового регулирования подлежат решению вопросы условий и сроков их проведения.

Предложения по совершенствованию законодательства.

Теоретическое исследование правового регулирования бюджетных отношений, осуществляемого посредством дозволения как самостоятельного способа правового регулирования, позволило сформулировать ряд предложений по изменению и дополнению действующего бюджетного законодательства. Для этого необходимо внести следующие изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации:

1. Закрепить в статье 6 определение понятия «бюджетная амнистия»: «бюджетная амнистия - списание Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием задолженности, образовавшейся перед бюджетами указанных публично-правовых образований, обусловленное отсутствием у должника реальной возможности погашения этой задолженности и осуществляемое в соответствии с настоящим Кодексом и принятыми в соответствии с ним федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления».

2. Дополнить статьей 31.2 следующего содержания:

«Статья 31.2. Принцип дискреционного осуществления бюджетных полномочий

При осуществлении полномочий по формированию, распределению и использованию бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, закрепленных настоящим Кодексом, органы государственной власти (органы местного самоуправления) и должностные лица определяют содержание принимаемых решений по своему усмотрению, руководствуясь целями и задачами публичного характера».

3. Дополнить статью 41 пунктом 7 следующего содержания:

«7. Получение Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием безвозмездных поступлений, в том числе добровольных пожертвований от международных организаций, правительств иностранных государств, физических и юридических лиц, не являющихся резидентами Российской Федерации, требует согласования соответственно с Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией».

4. Внести изменения в абзац 1 пункта 4 статьи 169 и изложить его следующим образом:

«Проект бюджета субъекта Российской Федерации и проекты территориальных государственных внебюджетных фондов составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период, за исключением случаев, установленных федеральными конституционными законами и принятыми на их основе постановлениями Правительства Российской Федерации».

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в исследовании положения, выводы и рекомендации призваны углубить, расширить сферу научных познаний в области финансового права и составить основу для дальнейших научных исследований по изучению как отдельных институтов бюджетного права, так и бюджетного права в целом, а также дозволению как особого способа правового регулирования бюджетных и иных финансовых (публичных) отношений.

Практическая значимость работы определяется тем, что ее результаты направлены на совершенствование положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и нормативных правовых актов, являющихся источниками бюджетного права. Отдельные положения диссертации могут быть использованы в деятельности участников бюджетного процесса, а также при преподавании дисциплин «Финансовое право», «Бюджетное право».

Степень достоверности результатов исследования. Результаты проведенного исследования обеспечены методологической обоснованностью, непротиворечивостью теоретических положений, взятых за основу, логикой исследования, научно-теоретическим аргументированием, комплексным подходом, применением общих и специальных методов научного познания, выбор которых обусловлен целью и задачами исследования, обобщением правотворческой и правоприменительной практики. Основные значимые положения, касающиеся дозволения как способа правового регулирования бюджетных отношений, исследованы и критически оценены с позиции их соответствия положениям правовой теории, законодательства и правоприменительной практики.

Апробация результатов исследования. Теоретические положения и выводы, содержащиеся в работе, докладывались на следующих научных и научно-практических мероприятиях: Международная научно-практическая конференция «Финансовая безопасность: экономические и правовые проблемы» (Саратов, 31 мая 2012 г.), VII Общероссийская научно-юридическая конференция аспирантов, студентов и молодых ученых (Тамбов, 23 апреля 2012 г.), Международная научно-практическая интернет-конференция «Национальная безопасность в условиях глобализации: формы и средства реализации» (Тамбов, 3 июня 2013 г.), Общероссийская научная конференция XIX Державинские чтения (Тамбов, февраль 2014 г.), VI Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (Москва, 3–5 апреля 2014 г.), VII Международная научная конференция «Международен дијалог: исток-запад (право и политикологија)» (Рес-

публика Македония, г. Свети-Николе, апрель 2016 г.), X Международная научная конференция «Развитие молодежной юридической науки в современном мире» (Тамбов, 22 апреля 2016 г.), XII Международная научно-практическая конференция молодых исследователей «Содружество наук. Барановичи-2016» (Республика Беларусь, г. Барановичи, май 2016 г.), Всероссийская научно-практическая конференция «Защита прав и законных интересов субъектов отношений в сфере финансово-правового регулирования: проблемы теории и правоприменения» (Саратов, 20 мая 2016 г.), Международная научно-практическая конференция «Финансовые правоотношения: доктринальный и правоприменительный аспекты» (Саратов, 28 сентября 2016 г.), Международная научно-практическая конференция «Государственно-правовой статус прокуратуры» (Тамбов, 14 декабря 2016 г.), IV Московский юридический форум (Москва, 6–8 апреля 2017 г.), Международная научная конференция «Тамбовские правовые чтения имени Ф.Н. Плевако» (к 175-летию Ф.Н. Плевако) (Тамбов, 19–20 мая 2017 г.), Научно-практическая конференция «Внутренний финансовый контроль и аудит: новый формат» (Москва, 24 ноября 2017 г.), III Всепольская научная конференция «Война и военная безопасность – война и миграция» (Республика Польша, г. Седльце, 27 мая 2018 г.), Международная научно-практическая конференция «Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры: современные правовые аспекты» (Саратов, 31 мая 2018 г.), Международная научно-практическая конференция «Развитие научных идей профессора Н.И. Химичевой в современной доктрине финансового права» (Саратов, 2 октября 2018 г.).

Основные выводы и результаты исследования изложены в 18 научных статьях общим объемом 6,2 а.л., 5 из которых – в рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Кроме того, они использовались при подготовке и проведении лекций и семинарских занятий по дисциплинам «Финансовое право», «Налоговое право» в Институте права и

национальной безопасности ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина».

Структура диссертации обусловлена проблематикой, объектом, предметом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ДОЗВОЛИТЕЛЬНЫМ СПОСОБОМ

1.1. Понятие и система бюджетных отношений

Жизнедеятельность общества и государства возможна благодаря определенным социальным связям, складывающимся в различных сферах: экономической, политической и др. Определенная часть данных отношений урегулирована правом, что является преобразованием фактических общественных отношений в правоотношения. Доктринальное осмысление многими учеными главного отличия отношения от правоотношения было характерно для 60–70-х годов XX века. В области общей теории права и других отраслевых наук нельзя не отметить труды О.С. Иоффе, Ю.К. Толстого, М.Д. Шаргородского, П.С. Элькинда и др.¹

Указанные исследователи сходились во взглядах о том, что правоотношения являются ключевой формой реального существования права и они есть разновидность общественных отношений.

Интересные соображения, относящиеся к данной теме, высказаны Ю.И. Гревцовым, ссылающимся на существование так называемой общественной связи как обязательного предварительного условия возникновения общественного отношения, а затем и правоотношения². Следует отметить, что в настоящее время понимание правоотношения как общественного от-

¹ См.: *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. С. 217; *Лосев А.Ф.* Проблема символа и реалистическое искусство. М.: Искусство, 1976. С. 78; *Райбекас А.Я.* Вещь, свойство, отношение как философские категории. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1977. С. 134; *Свидерский В.И., Зобов Р.А.* Отношение как категория материалистической диалектики // Вопросы философии. 1979. № 1. С. 94; *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. С. 46; *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. С. 11; *Элькин П.С.* Сущность советского уголовно-процессуального права. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1963. С. 25.

² См.: *Гревцов Ю.И.* Правоотношение – разновидность общественного отношения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1975. С. 7–8.

ношения, урегулированного правом, не вызывает особых споров и находит подтверждение в трудах многих ученых¹.

Если обратиться к работам дореволюционных авторов, то можно встретить трактовку правоотношений в зависимости от целей в праве, основными из которых являются обеспечение свободы и обеспечение интересов (например, у Ф.В. Тарановского²), а также размышления о юридических отношениях, их видах и взаимосвязи с правовыми нормами³.

В частности, Н.М. Коркунов определял правоотношение как бытовое отношение, регулируемое юридической нормой. Указанным ученым было сконструировано понятие юридического быта как совокупности юридических отношений, а также понятие юридического порядка как совокупности юридических институтов⁴.

Размышляя об элементах правоотношения, Е.Н. Трубецкой отмечал в качестве «сути» данного явления права и обязанности. Так, автор подчеркивал, что если объективное право состоит из совокупности юридических норм и олицетворяет собой общественный элемент права, то право в субъективном смысле складывается из правомочий и обязанностей, причем правам одних лиц всегда соответствуют обязанности других. Юридическая свобода одного лица непременно включает в себе притязание, требование, обращенное к другим лицам, должным уважать эту свободу. По словам ученого, «всякое право предполагает известное отношение лица – облада-

¹ См.: Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов. М.: Юриспруденция, 2000. С. 237–250; Лившиц Р.З. Теория права. М.: БЕК, 1994. С. 143–147; Матузов Н.И. Понятие правоотношений как особого вида общественных отношений // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 2001. С. 280–285.

² См.: Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права. М.: Тип. К. Маттисена, 1917. С. 160–161.

³ См.: Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб.: Тип. С.-Пб. АО «Слово», 1907. Т. 2. С. 344–467; Общая теория права: Часть теоретическая. Философия права. Т. 1; Вып. 1–4 / Г.Ф. Шершеневич. М.: Бр. Башмаковы, 1910. С. 568–570.

⁴ См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб.: Юрид. центр, 2004. С. 89.

теля права ко всем другим лицам, которое называется юридическим отношением или правоотношением»¹.

Здесь важно подчеркнуть, что в условиях развития современного государства и законодательных подходов к регулированию отношений, связанных с государственными финансами, особый научный интерес вызывает группа публичных правовых отношений, а именно бюджетных. Вместе с тем, актуальным остается вопрос определения признаков бюджетных отношений и их систематизация, поскольку указанные отношения развиваются, трансформируются.

Актуализация выделения признаков и классификации бюджетных отношений имеет предопределяющее значение для дальнейшего изучения механизма их регулирования посредством финансово-правовых норм. Поэтому для уяснения сущности бюджетных отношений, их характерных особенностей необходимо изучить признаки финансовых отношений в целом.

В свою очередь, знание особенностей финансовых отношений призвано способствовать формированию представления о том, какими особенностями наделены бюджетные отношения, по поводу чего они возникают и, как следствие, какими правовыми способами регулируются. Это связано с тем, что бюджетное право, являясь подотраслью финансового права, объединяет совокупность юридических норм, регулирующих особую группу финансовых отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств государства и муниципальных образований.

Следует оговориться, что научное обозначение финансовых и бюджетных отношений имеет свою специфику, которая заключается в том, что одни ученые указанные отношения называют правоотношениями, другие называют их отношениями, подразумевая правоотношения.

¹ Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права (Издание по запискам студентов. Киев, 1906). СПб.: Юрид. ин-т, 1998. С. 121.

Поэтому в рамках настоящего диссертационного исследования особенно остро стоит вопрос формулирования и использования основных понятий, таких как «финансовые отношения», «финансовые правоотношения», «финансово-правовые отношения» и, соответственно, «бюджетные отношения», «бюджетные правоотношения», «бюджетно-правовые отношения».

Следует согласиться с мнением ученых в области теории государства и права, отмечающих, что «...пределы правовой сферы («юридического поля») подвижны, они могут в зависимости от обстоятельств сужаться или расширяться, но в целом отражают объективные потребности развития общества и государства, ход исторического процесса. Иными словами, правоотношения составляют лишь часть общественных отношений, а именно ту, которая опосредуется правом»¹.

Необходимо подчеркнуть, что в исследованиях по финансовому праву отсутствует единая четкая позиция относительно применения данных терминов в силу объективных причин, а именно в финансовом праве с определенной долей условности термины «общественные отношения» и «правоотношения» иногда используются как синонимы. Думается, это в некоторой мере связано с тем, что наука финансового права доказала, во-первых, факт невозможности осуществления финансовой деятельности государства без наличия закрепленных финансово-правовых норм, во-вторых, предопределенность возникновения финансовых отношений закреплёнными финансово-правовыми нормами.

Так, например, изучая финансовые правоотношения, Н.И. Химичева отмечала, что «общественные отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования государственных финансовых ресурсов, для достижения поставленных государством целей требуют право-

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. URL: http://web.krao.kg/16_yurisprudensia/0_pdf/32.pdf (дата обращения: 11.03.2017).

вого регулирования»¹. Автором подчеркивалось приобретение данными отношениями новых свойств: они становятся финансово-правовыми отношениями, возникая на основе норм финансового права. В более поздней работе Н.И. Химичева констатировала: «Вне правовых отношений финансовая деятельность неосуществима»².

Заслуживает внимания позиция М.В. Карасевой, подчеркивающей в своей работе, что «с точки зрения происхождения финансово-правовых норм их особенность заключается в том, что они редко возникают как фактические, т.е. в общественной жизни редко складываются правила поведения, являющиеся прототипом финансово-правовой нормы... финансовые отношения не существуют и не возникают сами по себе, в чистом виде»³.

С учетом специфики настоящего диссертационного исследования видится допустимым использовать термины «бюджетные отношения» и «финансовые отношения» как синонимы терминов «бюджетные правоотношения» и «финансовые правоотношения» соответственно, которые регулируются одним из изучаемых в работе правовых способов – дозволением и в результате преобразуются в правоотношения.

В определенной мере подтверждением значимости сказанного может служить ст. 3 Проекта Бюджетного кодекса Российской Федерации от 7 февраля 2018 г.⁴ (далее – Проект БК РФ от 7 февраля 2018 г.), в которой законодатель делает уточнение: «Отношения, представленные в части 2 настоящей статьи, являются бюджетными правоотношениями», с чем важно согласиться. Однако в действующей в настоящее время редакции БК РФ используется такое словосочетание как «регулирование бюджетных право-

¹ Советское финансовое право: учебник. М. : Юрид. лит., 1987. С. 72. (автор главы – Н.И. Химичева).

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 72 (автор главы – Н.В. Химичева).

³ Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: учебник. М.: Юрист, 1999. С. 65.

⁴ Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/bud_codex (дата обращения: 01.04.2018).

отношений», с чем, наоборот, сложно согласиться ввиду его некорректности¹.

Следует особо подчеркнуть, что правовая некорректность использования словосочетания «регулирование правоотношений» допускается в нормативно-правовых актах субъектов РФ. Например, в Законе г. Москвы от 10 сентября 2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве»² содержится формулировка: «Настоящий Закон регулирует правоотношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в пределах полномочий, предоставленных органам государственной власти города Москвы и иным государственным органам Бюджетным кодексом Российской Федерации». Думается, что в таком случае с позиции юридической чистоты корректнее было бы использовать словосочетание «правовое регулирование отношений».

Во избежание проблемы законодательных неточностей имеет смысл заменить словосочетание «регулирование бюджетных правоотношений» и производные от него на словосочетание «регулирование бюджетных отношений» не только в БК РФ, но и в подзаконных нормативных актах.

Возвращаясь к исходной мысли, следует рассмотреть научные подходы к толкованию природы возникновения финансовых отношений и формирования дефиниции данного понятия.

Е.А. Ровинский писал, что природа финансовых правоотношений определяется в основном тем, что они представляют собой властно-имущественные отношения, в которых отношения власти неотделимы от имущественных отношений³.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 28 ноября 2018 г. № 457-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; Российская газета. 2018. 3 декабря.

² См.: Закон г. Москвы от 10 сентября 2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» » (с изм. и доп. от 25 октября 2017 г. № 38) // Ведомости Московской городской Думы. 2008. № 10, ст. 183; Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2017. № 62.

³ См.: Основные вопросы теории советского финансового права / под ред. Е.А. Ровинского. М.: Госюриздат, 1960. С. 137.

С.В. Запольский объясняет природу возникновения финансовых правоотношений тем, что не государство создает или преобразует экономические отношения в финансовые, а публичный интерес, вынуждающий государство регулировать часть денежного оборота по первоначально заданной программе¹.

Присоединяясь к обозначенным теоретическим позициям, следует отметить, что возникновение общественных финансовых отношений обусловлено исходными задачами государства, решение которых невозможно без наличия соответствующих фондов денежных средств, формирование и управление которыми без государственного вмешательства (то есть отсутствия соответствующего правового регулирования) не представляется возможным.

Вместе с тем в науке финансового права содержатся различные определения понятия финансовых отношений. Так, например, Н.И. Химичева в 1999 г. предлагала понимать под финансовыми правоотношениями «урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают как носители юридических прав, обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных и муниципальных денежных средств и доходов»².

К настоящему времени данное определение дополнено и включает в себя указание на регулирование «иных публичных денежных фондов и доходов»³.

О.Н. Горбунова определяет финансовое правоотношение как «один из видов общественных отношений, которые возникают в сфере финансовой

¹ См.: Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: моногр. М.: РАП, Эксмо, 2008. С. 66.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 1999. С. 60.

³ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 70 (автор главы – Н.И. Химичева совместно с Е.В. Покачаловой).

деятельности государства и регулируются финансово-правовыми нормами»¹.

М.В. Карасева под финансовым правоотношением понимает «общественное отношение, основанное на финансово-правовой норме, являющееся, в сущности, экономическим отношением, возникающим в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, имеющим властно-имущественный характер и выражающим публичные интересы»².

Некоторые авторы дают такое толкование: «Финансово-правовое отношение можно определить как общественное отношение, возникающее при создании, распределении, использовании фондов денежных средств и урегулированное нормами финансового права, участники которого обладают соответствующими юридическими правами и обязанностями»³.

Таким образом, можно сказать, что финансовые отношения – это особая группа общественных отношений, обладающих рядом особенностей, позволяющих отличать финансовые отношения в системе правовых отношений вообще.

В приведенных определениях ученые-финансоведы не только разграничивают финансовые отношения и финансовые правоотношения, но и указывают на их признаки. Так, Е.А. Ровинский, выделял такие особенности финансовых правоотношений, как:

– связанность с организационной ролью Советского государства по распределению общественного продукта и его основной части – национального дохода в целях образования необходимых обществу фондов потребления и фондов накопления;

¹ Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. С. 46.

² Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2002. С. 125.

³ Финансовое право в вопросах и ответах: учеб. пособие / Е.Ю. Грачева, М.Ф. Ивлиева, Э.Д. Соколова; отв. ред. Е.Ю. Грачева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017. С. 38.

— возникновение по поводу мобилизации, распределения и использования государством денежных средств;

— объектом финансовых отношений служат деньги и денежные обязательства, связанные с образованием и использованием фондов денежных средств¹.

Как уже было сказано ранее, Е.А. Ровинский придавал особое значение властно-имущественному характеру финансовых правоотношений, который, думается, справедливо относить к их признаку.

В литературе было также отмечено, что в отличие от других (например, административных) отношений, являющихся в ряде случаев властно-имущественными, финансово-правовые отношения характеризуются прямой связью с процессом планового собирания и распределения денежных средств².

В работах по финансовому праву советского периода при характеристике финансовых правоотношений (как и в работах по общей теории права) в качестве одного из признаков, установлено, что «...их участники находятся во взаимной связи через субъективные юридические права и обязанности»³.

В настоящее время принято выделять следующие особенности данной группы отношений: они возникают в процессе планового образования, распределения и использования государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов; являются разновидностью имущественных правоотношений, имеющих публичный характер; в них одной из сторон

¹ См.: Финансовое право: учебник / под ред. Е.А. Ровинского. М.: Юрид. лит., 1971. С. 24.

² См.: Финансовое право: учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М.: Юрид. лит., 1967. С. 47.

³ Советское финансовое право: учебник. М.: Юрид. лит., 1987. С. 72 (автор главы — Н.И. Химичева).

всегда выступает государство и его уполномоченный орган, муниципальное образование и соответствующий орган местного самоуправления¹.

Учитывая научные мнения, можно резюмировать, что к признакам финансовых отношений относятся: осуществление участниками финансовых отношений финансовой деятельности, регламентированной финансово-правовыми нормами по поводу формирования, распределения и использования фондов денежных средств; обязательной стороной финансовых отношений должен быть орган государственной власти или местного самоуправления, либо непосредственно само публично-правовое образование, либо юридическое лицо, обладающее определенными полномочиями; наличие субъективных прав и корреспондирующих им обязанностей у участников финансовых отношений.

Таким образом, рассмотрев признаки финансовых отношений, важно определиться с понятием и некоторыми особенностями бюджетных отношений для систематизации последних.

Здесь целесообразно привести позицию М.В. Карасевой, предлагающей рассматривать бюджетные правоотношения как некую разновидность финансово-правовых отношений, для которых характерны все признаки последних².

В работах Н.И. Химичевой отмечается, что «бюджетные правоотношения – это урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, возникающие в связи с формированием, распределением и использованием средств государственных и местных бюджетов»³. Позднее данное определение было дополнено его автором следующей фразой:

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 71–72 (автор главы – Н.И. Химичева совместно с Е.В. Покачаловой).

² См.: Финансовое право: учебник / под ред. М.В. Карасевой. М.: КНОРУС, 2012. С. 180.

³ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 168.

«...осуществляемые в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации»¹.

В вышеобозначенном определении автор строит позицию по принципу «в связи с чем возникают», другие авторы при формулировании определения понятия бюджетных правоотношений строят свою позицию несколько иначе.

С.В. Запольский отмечает, что бюджетные правоотношения представляют собой «общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, но по поводу определения компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в связи с установлением порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов муниципальных образований, утверждения и исполнения названных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением»².

И.И. Кучеров понимает под бюджетными правоотношениями отношения, которые урегулированы нормами бюджетного права, являющиеся разновидностью финансовых правоотношений, так как эти отношения возникают в процессе образования, распределения и использования денежных фондов, сосредоточенных в государственных и местных бюджетах.

По поводу возникновения бюджетных правоотношений О.В. Болтинова резюмирует, что они возникают в процессе бюджетной деятельности государства и муниципальных образований³.

Придавая важное значение специфике бюджетного правоотношения, Е.Г. Писарева справедливо подчеркивала, что для них свойственны возник-

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 189 (автор главы – Н.И. Химичева).

² Запольский С.В. Финансовое право: учебник / отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрид. фирма «Контракт»; Волтерс Клувер, 2011. С. 40.

³ См.: Болтинова О.В. Бюджетное право: учеб. пособие. М.: Норма, 2009. С. 112.

новение и развитие исключительно в сфере бюджетной деятельности государства и муниципальных образований¹.

Таким образом, переходя к определению особенностей бюджетных отношений, необходимо уточнить, что некоторые советские ученые в качестве особенности бюджетных отношений выделяли ограниченный срок их действия, который сводился к одному бюджетному году. Они объясняли это тем, что бюджет принимается на один год².

Подобная точка зрения находит отражение в научных трудах современности. Например, Д.Е. Фадеев предлагает выделять такую особенность, как временной период бюджетных отношений, который, как правило, равен одному финансовому году с правом продления бюджетной взаимосвязи на следующий финансовый год. Однако автор оговаривается, что бюджетные правоотношения могут иметь и постоянный характер, когда речь идет, например, о взаимодействии участников бюджетного процесса в ходе всей финансовой деятельности государства, осуществляемой непрерывно³.

Не совсем верно разделять эту позицию, поскольку срочность как временное действие в финансовых отношениях (кроме бюджетных) встречается и в иных подотраслях финансового права – налоговом праве, бюджетном праве (публичном кредите, долге) и др.

Однако если характеризовать бюджетные правоотношения, то следует подчеркнуть одну важную особенность: временной характер свойственен именно бюджетным правоотношениям (то есть отношениям уже урегулированным правом), поскольку срок действия закона о бюджете устанавли-

¹ См.: Писарева Е.Г. Бюджетные правоотношения с участием государственных учреждений в системе финансовых правоотношений // Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (к 90-летию со дня рождения М.И. Пискотина): матер. Междунар. научно-метод. конф. (Москва, 28 ноября 2014 г.) / под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2015. С. 77.

² См.: Советское финансовое право: учебник. М.: Юрид. лит., 1985. С. 72 (авторы главы – Л.В. Бричко, Г.С. Гуревич).

³ См.: Финансовое право: учебник / К.С. Бельский и др.; под ред. С.В. Запольского. М.: Рос. акад. правосудия; Эксмо, 2006. С. 133 (автор главы – Д.Е.Фадеев).

ливается в бюджетном законодательстве, но право здесь лишь фиксирует объективную общественную потребность.

В связи с этим целесообразно предложить классификацию бюджетных отношений по временному критерию:

1) постоянные бюджетные отношения, регулируемые БК РФ и принятыми в соответствии с ним нормативно-правовыми актами (например, связанные с разграничением доходов и расходов между уровнями бюджетной системы);

2) временные бюджетные отношения, которые в свою очередь делятся на возобновляемые (срочные) бюджетные отношения, представляющие собой отношения, связанные с формированием, распределением и использованием государственных и местных бюджетов, которым свойственна некая цикличность, повторяемость (например, бюджетный процесс) и разовые бюджетные отношения, которым по своей природе свойственен однократный характер (например, отношения, связанные с выпуском государственных ценных бумаг, таких как облигации федерального займа для физических лиц в 2018 г.¹).

Вместе с тем, если рассматривать именно бюджетные отношения как прототип будущих правоотношений, то надо особо выделять такой критерий, как цикличность.

В работах Н.И. Химичевой определены особенности бюджетных отношений, связанные с их содержанием и субъектным составом:

«— возникают в связи с образованием, распределением и использованием централизованных государственных или муниципальных денежных фондов общего (публичного) значения, находящихся в собственности соответствующего территориального образования;

¹ См.: Доклад Премьер-министра РФ Медведева Д.А. на инвестиционном форуме «Сочи-2018». URL: <http://RDK.RU> (дата обращения: 21.04.2018).

- права и обязанности субъектов бюджетных правоотношений обусловлены формированием и исполнением бюджета как основного финансового плана государства, государственного или муниципального образования;
- в бюджетных правоотношениях непосредственно участвуют в качестве их субъектов государство, государственные или муниципальные образования, а также органы государственной власти или местного самоуправления, представляющие их интересы или интересы соответствующих органов в сфере бюджета;
- бюджетные правоотношения, как и нормы бюджетного права, могут быть материальными и процессуальными»¹.

И.И. Кучеров, говоря о признаках бюджетных правоотношений, относит к ним следующие:

- «– имеют место исключительно в бюджетной сфере;
- возникают, прекращаются и изменяются на основе норм бюджетного права;
- права и обязанности субъектов обусловлены формированием и исполнением бюджета;
- носят публичный характер;
- складываются преимущественно по поводу денежных средств;
- обязательной стороной в них выступает государство (муниципальное образование) в лице законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления»².

Представляется, в основе приведенных взглядов на признаки бюджетных отношений лежит то, что бюджетные отношения складываются по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств публично-правовых образований, призванных обеспечить основные задачи и функции государства, выражающиеся в гос-

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 189 (автор главы – Н.И. Химичева).

² Кучеров И.И. Бюджетное право России: курс лекций. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2002. С. 37.

ударственных потребностях (потребностях муниципальных образований), которые справедливо соотносить с публичными потребностями, в целом.

О соответствии государственных потребностей действительным публичным потребностям писали еще дореволюционные ученые¹. Удовлетворение таких потребностей за счет фондов денежных средств государства и муниципальных образований справедливо относить к публичной финансовой деятельности. Изыскания в области финансирования государственных затрат и других финансовых отношений позволили сформировать основу представлений о «финансовой деятельности государства», которую в настоящее время принято рассматривать в различных направлениях: бюджетная деятельность², банковская деятельность³, долговая деятельность⁴, эмиссионная деятельность⁵, финансовая деятельность таможенных органов⁶.

Размышляя, в частности, о бюджетной деятельности государства, следует отметить взгляды некоторых ученых, считающих, что бюджетная деятельность государства выражает внешнюю сторону проявления и обнаружения части экономической функции государства⁷. Иначе говоря, следует выделять в качестве одной из особенностей бюджетных отношений непосредственную или опосредованную взаимосвязь их с экономическими

¹ См., например: *Тарасов И.Т.* Очерк науки финансового права: конспект лекций. Вып.: Введение. Ярославль, 1889. С. 3.

² См.: *Соколова Э.Д.* Некоторые вопросы правового регулирования бюджетной деятельности государства // *Государство и право*. 2008. № 5. С. 49.

³ См.: *Орлюк Е.П.* Проблемы терминологии в сфере законодательного обеспечения банковской деятельности в Украине // *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: Исслед. научно-приклад. центр «Юридическая техника», 2007. С. 1002.

⁴ См.: *Покачалова Е.В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 22.

⁵ См.: *Бельский К.С.* Эмиссионное право как институт финансового права // *Государство и право*. 2006. № 5. С. 48–49.

⁶ См.: *Бакаева О.Ю.* Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. С. 56.

⁷ См., например: *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Изд-во «НОРМА», 2001. С. 56.

отношениями. Отдельные авторы подчёркивают: «Несмотря на то, что экономическая функция государства относится к числу постоянных функций, она, безусловно, подвержена воздействию целого ряда социально-исторических факторов, определяющих специфику ее структуры и содержания в конкретный исторический период»¹. Таким образом, можно отметить, что экономические процессы, происходящие в стране, так или иначе, определяют содержание финансово-правовых (в частности, бюджетно-правовых) норм и, как следствие, появление новых видов финансовых (бюджетных) отношений.

Изменение подходов к осуществлению финансовой деятельности публично-правовых образований обусловило появление новых научных концепций. Ранее в данном параграфе упоминалось о том, что Н.И. Химичева расширила свое определение современных финансовых отношений, включив в них отношения по поводу иных публичных фондов и доходов наряду с государственными и муниципальными денежными фондами.

Размышляя о финансовой деятельности государства, А.А. Нечай резюмирует, что «еще одним видом публичных фондов, которые могут быть либо государственной, либо негосударственной собственностью, являются некоторые виды фондов центральных (национальных) банков стран, а также фонды гарантирования вкладов физических лиц, которые создаются коммерческими банками согласно требованиям соответствующих законов»².

Можно предположить, что указанные научные позиции в определенной степени обуславливают следующее суждение: в настоящее время спецификой бюджетных отношений является то, что государством применяются новые методы финансовой деятельности в условиях использования ресурсов публично-правовых образований, а именно наряду с методом фи-

¹ Жимиров В.Н., Оль Е.М., Реуф В.М. Современное государство: к вопросу об основных функциях // Мир политики и социологии. 2012. № 9. С. 42.

² Нечай А.А. Публичные фонды как категория современного финансового права // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 72.

нансирования текущих задач и функций государства и муниципальных образований, в современных экономических и социальных условиях применяются иные методы финансового обеспечения публичных задач.

Здесь примером может служить п. 4 ст. 2 Федерального закона от 30.04.2008 № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»¹, согласно которому государство оказывает поддержку формирования пенсионных накоплений, которая представляет собой взносы на софинансирование формирования пенсионных накоплений, осуществляемые за счет средств Фонда национального благосостояния, образованного в составе федерального бюджета, и передаваемые в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации в пользу застрахованного лица, уплатившего дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию.

Теоретический анализ осуществления государством финансовой поддержки определенных задач публичного характера путем финансирования или софинансирования должен основываться на следующем обстоятельстве: при осуществлении подобной финансовой поддержки реализуется как экономическая, так и социальная функция государства.

В качестве другого примера можно привести факт осуществления государственной поддержки жилищного (ипотечного) кредитования, при котором государство принимает на себя обязательства по возмещению недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам) кредитным организациям и ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»².

¹ СЗ РФ. 2008. № 18, ст. 1943.

² См.: Постановление Правительства РФ от 13 марта 2015 г. № 220 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и открытому акционерному обществу «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» на возмещение недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам)» (с изм. и доп. от 17 апреля 2017 г. № 453). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант-Плюс»; СЗ РФ. 2017. № 17, ст. 2573.

Вместе с тем, к числу новых специфических методов финансового обеспечения задач государства социальной направленности (в частности, при проведении жилищной политики) следует относить проведение государственной политики по защите прав участников долевого строительства.

Так, согласно постановлению Правительства РФ от 7 октября 2017 г. № 1231 «О публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства»¹, публично-правовая компания «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства» создается Российской Федерацией в целях реализации государственной жилищной политики, направленной на повышение гарантии защиты прав и законных интересов граждан - участников долевого строительства, средства которых привлекаются для строительства соответствующих объектов.

Учитывая то, как законодатель определяет цели создания публично-правовых компаний в статье 5 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², представляется, что одной из приоритетных целей создания публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства» служит наличие общественной потребности государственного вмешательства путем осуществления регулирующих и контрольных функций и полномочий в сфере строительства многоквартирных домов и иных объектов, определённых законодательством, за счет средств вкладчиков.

Следует заметить такой важный аспект: несмотря на то, что имущество публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства» принадлежит ей на праве собственности и используется для выполнения соответствующих функций, в случае если в фе-

¹ Постановление Правительства РФ от 07.10.2017 № 1231 «О публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства» // СЗ РФ. 2017. № 42, ст. 6169.

² См.: СЗ РФ. 2016. № 27 (Часть I), ст. 4169.

деральном законе отсутствуют положения, закрепляющие направление расходования средств указанной публично-правовой компании, то направление расходования средств устанавливаются Правительством РФ, даже если средства получены в результате приносящей доход деятельности и являются собственными средствами публично-правовой компании. Это позволяет резюмировать, что самостоятельным направлением изменения публичной финансовой деятельности является расширение круга отношений, входящих в предмет финансового контроля и надзора.

Относительно сказанного видится справедливой точка зрения М.В. Карасевой, полагающей, что «государство, учитывая общественные потребности... придает объективно нарождающимся финансовым отношениям адекватные формы проявления»¹.

Применительно к бюджетным отношениям, возникающим вследствие формального закрепления в нормативно-правовых актах, надо подчеркнуть такую особенность: в бюджете аккумулируются финансовые средства для выполнения публичных задач государством и органами местного самоуправления², однако сами задачи неоднозначны по своему характеру. Большая часть таких задач призвана обеспечивать основные направления финансовой деятельности государства, в то время как другая часть приобретает вспомогательный, необязательный характер.

При рассмотрении бюджетных отношений можно назвать такую тенденцию: бюджетные отношения также подвержены изменениям в зависимости от политики и социальной направленности деятельности государства (поскольку в государстве непрерывно реализуется механизм принятия новых правовых норм и признания утратившими силу ранее действующих).

Заслуживает поддержки замечание Д.Л. Комягина, который отмечает, что «будучи неразрывно связанным с государством (муниципальным обра-

¹ Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1997. С. 26.

² См.: Морозова О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ: моногр. М.: Проспект, 2015. С. 26.

зованием), бюджет неизбежно несет на себе отпечаток общегосударственной политики». Автор обращает внимание на преломление публичных нужд (публичных интересов) в цифры бюджетных назначений, которые не должны содержать в себе что-либо, не соответствующее публичным интересам¹.

Проведенный анализ научных воззрений на категорию бюджетных отношений позволяет заключить, что отличительными чертами бюджетных отношений являются, во-первых, неразрывность правовой конструкции «властно-имущественные отношения», что обусловлено главной целью этих отношений – обеспечение публичных интересов за счет бюджетных (материальных) средств и наличием субъективного права публично-правовых образований на собственный бюджет; во-вторых, соответственно, материальная составляющая, а именно бюджетные средства; в-третьих, эти отношения складываются по поводу формирования, распределения и использования средств государственных и местных бюджетов, бюджетных (внутрибюджетных) публичных денежных фондов, что указывает на динамичный организационный (иными словами, процессуальный) характер бюджетных отношений; в-четвертых, цикличность (повторяемость) бюджетных отношений; в-пятых, осуществление государством финансовой деятельности, выражающейся в финансовой поддержке задач публичного характера.

Таким образом, с учетом изложенных особенностей можно сформулировать авторское определение понятия бюджетных отношений.

Бюджетные отношения – совокупность организационно-материальных отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств публично-правовых образований, необходимых для финансового обеспе-

¹ См.: *Комягин Д.Л.* Правовая форма бюджетной политики // Очерки бюджетно-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. С. 27.

чения их задач и функций, включая финансовую поддержку задач публичного характера.

Современные исследователи-финансоведы предлагают разделять бюджетные правоотношения по следующим основаниям: структура бюджетной системы РФ, обуславливающая деление бюджетных правоотношений на бюджетные правоотношения относительно федерального бюджета, бюджетные правоотношения относительно бюджетов субъектов РФ, бюджетные правоотношения относительно бюджетов муниципальных образований; по количественному составу участников бюджетных правоотношений (двусторонние и многосторонние); по объекту правового регулирования (имущественные, неимущественные; делимые и неделимые от материального содержания бюджетные правоотношения)¹.

Заслуживает внимания мнение советских ученых, которые характеризовали нормы бюджетного права по характеру бюджетных отношений. Так, например, Л.В. Бричко и Г.С. Гуревич писали: «По характеру регулируемых отношений нормы бюджетного права подразделяются на нормы материальные и процессуальные»². С этим согласуется позиция Н.И. Химичевой, которая резюмировала, что в связи с существованием материальных и процессуальных норм финансового права, выделяемых в зависимости от объекта правового регулирования, финансовые правоотношения также могут быть материальными и процессуальными³.

Ю.А. Крохина, поддерживая позицию Н.И. Химичевой, также указывает в своей работе, что материальные финансовые правоотношения выражают правовой статус субъектов, участвующих в финансовой деятельности государства или муниципальных образований, а процессуальные финансовые правоотношения отражают юридическую форму аккумуляции,

¹ См., например: *Крохина Ю.А.* Финансовое право России: учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 214–216.

² Советское финансовое право: учебник. М.: Юрид. лит., 1985. С. 73 (авторы главы – Л.В. Бричко совместно с Г.С. Гуревичем).

³ См.: Советское финансовое право: учебник. М.: Юрид. лит., 1987. С. 76 (автор главы – Н.И. Химичева).

распределения и использования государственных (муниципальных) денежных фондов, являются вторичными и гарантирующими (обеспечивающими) относительно материальных правоотношений¹. Поскольку бюджетно-правовые нормы представляют собой разновидность финансово-правовых норм, постольку положения теории финансового права применимы к бюджетному праву.

Вместе с тем необходимо отметить, что, предпринимая попытки группирования бюджетных отношений, ученые до сих пор не пришли к единой позиции по поводу критериев их деления. Например, М.В. Карасева разделяет бюджетные отношения на три группы:

- отношения, возникающие по поводу бюджетного устройства. К данной группе автор относит отношения, возникающие между различными субъектами бюджетного права по поводу формирования бюджетной системы РФ, определения ее принципов, установления классификации доходов и расходов бюджетов и т.д.;

- отношения, возникающие в связи с установлением структуры доходов и расходов бюджетной системы РФ и распределением их между бюджетами разных уровней бюджетной системы. В эту группу ученый выделяет: отношения по поводу установления в законодательстве общей системы доходов и расходов, закрепленной за бюджетами каждого уровня бюджетной системы РФ, и механизмов передачи бюджетных средств; отношения по поводу установления в законодательных и правовых актах представительных органов местного самоуправления конкретной системы доходов и расходов, закрепленной на соответствующий финансовый год за бюджетами каждого уровня бюджетной системы;

- отношения по поводу бюджетного процесса. Здесь выделяются основные отношения, которые возникают между различными субъектами бюджетного права по поводу составления проектов бюджетов; рассмотре-

¹ См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 97.

ния и утверждения проектов бюджетов; исполнения бюджетов; подготовки и утверждения отчета об исполнении бюджета.

В качестве составной части всех отмеченных отношений ученый выделяет бюджетно-контрольные отношения¹.

Похожее группирование бюджетных отношений можно наблюдать в работах И.И. Кучерова, который вносит в одну группу правоотношения, возникающие в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, в другую – отношения, возникающие в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, а также контроля за их исполнением; и как отдельную группу автор выделяет межбюджетные отношения².

Как справедливо отмечает Х.В. Пешкова: в разнородности бюджетных правоотношений проявляются различные элементы бюджетного устройства государства³.

Учитывая приведенные научные подходы к систематизации бюджетных отношений, важно отметить, что законодательный подход к этому несколько иной либо совсем отсутствует. В ст. 1 БК РФ содержатся определённые предпосылки для систематизации бюджетных отношений, о чем свидетельствует формулировка понятия бюджетных правоотношений, представленная путем их перечисления, что в большей мере формирует представление о системном подходе к этому правовому явлению, а не понятийном. Думается, что при таком перечислении бюджетных правоотно-

¹ См.: Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юрист, 2002. С. 187–188 (автор главы – М.В. Карасева).

² См.: Кучеров И.И. Бюджетное право России: курс лекций. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2002. С. 37.

³ См.: Пешкова Х.В. Бюджетные правоотношения в России: проблемы теории и практики // Юрист – Правоведъ. 2011. № 1. С. 81–82.

шений законодатель руководствуется критерием повода, по которому они возникают:

1) отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

2) отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Принимая во внимание такое законодательное закрепление групп бюджетных отношений, уместно поставить вопрос об отсутствии отдельных, не включенных в эту систему отношений. К ним можно отнести бюджетные отношения в сфере: установления и реализации бюджетных полномочий; принципов бюджетной системы; бюджетного контроля (с позиции закрепления методов контроля и субъектов, его осуществляющих), что в совокупности можно отнести к материальным бюджетным отношениям.

Видится важным обратиться к законодательным подходам в сфере определения и систематизации бюджетных отношений с учетом хронологических изменений в проектах новой редакции БК РФ.

Например, в п. 1 ст. 1 Проекта Бюджетного кодекса Российской Федерации от 8 мая 2015 г. (далее – проект БК РФ от 8 мая 2015 г.)¹, законодатель дает более расширенный перечень бюджетных правоотношений в отличие от действующей редакции БК РФ.

¹ См.: Текст проекта 00/04-25700/05-15/21-14-4.docx. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=22153> (дата обращения: 01.10.2016).

Так, в п. 1 ст. 1 Проекта БК РФ от 8 мая 2015 г. содержится следующая норма: «Бюджетный кодекс Российской Федерации регулирует основы организации, функционирования и общие принципы бюджетной системы Российской Федерации, основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений, бюджетные полномочия публично-правовых образований и участников бюджетного процесса, порядок исполнения требований по обращению взыскания на средства бюджета и средства государственных (муниципальных) учреждений, основы бюджетной классификации, бюджетного учета и отчетности, учета государственных (муниципальных) финансов и формирования отчетности о государственных (муниципальных) финансах, государственного (муниципального) финансового контроля, порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства»¹.

Думается, необходимо поддержать законодателя в части выделения в отдельную группу бюджетных отношений по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля и применению мер бюджетного принуждения². Самостоятельность этой группы объясняется тем, что не все виды бюджетного контроля прямо соотносимы с бюджетным процессом.

Вместе со сказанным следует отметить, что предпосылка к выделению структуры бюджетных отношений указывает на признание государством в лице органов исполнительной власти (Минфина РФ) такой особенности, как отнесение правовых норм в сфере бюджетного контроля и принуждения к бюджетному праву, а не к какому-либо другому, например, административному.

Оценивая правовую регламентацию регулирования бюджетных отношений, можно констатировать, что в действующей редакции БК РФ и в

¹ Текст проекта 00/04-25700/05-15/21-14-4.docx. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npr=22153> (дата обращения: 01.10.2016).

² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 170–171 (автор параграфа 6 главы 6 – М.Б. Разгильдиева).

проекте БК РФ от 8 мая 2015 г. существует недостаток, выражающийся в неточном формулировании правовых понятий. Так, заголовок ст. 1 БК РФ «Правоотношения, регулируемые Бюджетным кодексом Российской Федерации» содержит тавтологию, то есть удваивание смысла слова «регулирование». Иными словами, законодатель предлагает регулирование уже урегулированных бюджетных отношений.

Однако в Проекте БК РФ от 7 февраля 2018 г.¹, размещенном на официальном сайте Минфина РФ 16 марта 2018 г., законодатель предлагает иной вариант п. 2 ст. 2 новой редакции БК РФ: «Бюджетное законодательство регулирует отношения, возникающие:

1) при составлении и рассмотрении проектов бюджетов (планировании бюджета), исполнении бюджетов, осуществлении учета государственных (муниципальных) финансов, составлении, представлении и рассмотрении отчетности о государственных и муниципальных финансах;

2) при формировании доходов, осуществлении расходов и обеспечении сбалансированности бюджетов, осуществлении государственных (муниципальных) заимствований и управлении государственным и муниципальным долгом;

3) при осуществлении государственного (муниципального) бюджетного контроля и применении бюджетных мер принуждения»².

Возвращаясь к идее систематизации бюджетных отношений, важно учитывать, что данные отношения являются предметом бюджетного права. Поэтому, принимая во внимание концепцию правового моделирования как метода познания системы бюджетных отношений³, можно предположить, что смоделированная учеными-финансоведами система бюджетного права способствует систематизации бюджетных отношений.

¹ См.: Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/bud_codex (дата обращения: 01.04.2018).

² Там же.

³ См., например: *Бочкарева Е.А.* О правовой модели и моделировании как методе познания бюджетной системы в Российской Федерации // Журнал правовых и экономических исследований. 2013. № 4. С. 95–100.

По мнению отдельных авторов, признание за правоотношением качества мысленной «модели» исключает возможность характеристики его как общественного отношения, поскольку сама модель существует в сфере сознания и относится к проблеме отражения общественных отношений, к проблеме создания средств воздействия на них, но не к области самих общественных отношений¹.

Поддерживая эту точку зрения и сопоставляя ее с мнением О.Э. Лейста, называющего правовую норму абстрактной моделью общественных отношений и поведения людей, целесообразно обозначить позиции отдельных правоведов, выделяющих систему бюджетного права.

Заслуживает внимания классификация бюджетно-правовых норм, предложенная С.Д. Цыпкиным, который к институтам бюджетного права относил институты: бюджетного устройства; бюджетных полномочий СССР, республик СССР и иных административно-территориальных единиц; разграничения доходов и расходов между различными видами бюджетов (бюджетное регулирование); бюджетного процесса².

Е.Г. Беликов³ сформировал представление о бюджетном праве, систематизированном путем выделения общих положений, а также институтов общей и особенной частей. Так, к общим положениям бюджетного права ученый относит: структуру бюджетной системы; бюджетную компетенцию публично-правовых образований; правовой статус субъектов бюджетных правоотношений; иные нормы общего характера.

В числе институтов общей части Е.Г. Беликов выделяет институт бюджетного контроля; институт бюджетного принуждения. К особенной

¹ См., например: Крохина Ю.А. Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001. С. 149.

² См. подробнее: Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. С. 44.

³ См.: Беликов Е.Г. Финансовое право и его институты: проблемы социальной эффективности: моногр. / под ред. Е.В. Покачаловой. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 36.

части он относит следующие институты: доходов бюджета; расходов бюджета; межбюджетных отношений; бюджетного процесса.

С точки зрения И.А. Цинделиани, причинами систематизации бюджетно-правовых норм являются большой массив правовых норм и сложный характер регулируемых бюджетным правом общественных отношений¹. Так, по мнению исследователя, к структурным элементам системы бюджетного права надо относить общую и особенную части. При этом в общую часть бюджетного права включаются такие бюджетно-правовые институты: бюджетного законодательства; принципов бюджетного права; субъектов бюджетного права; бюджетной системы и бюджетного устройства; бюджетного контроля. К особенной части бюджетного права И.А. Цинделиани относит институты: бюджетного процесса; бюджетных доходов; бюджетных расходов; межбюджетных отношений.

Анализируя приведенные примеры систематизации бюджетно-правовых норм важно подчеркнуть, что система бюджетного права объективно соответствует системе бюджетных отношений, поэтому она не может ей противоречить. В связи с этим уместно выделять не институт принципов бюджетного права, а институт принципов бюджетной системы.

Подводя итог анализа концепций системы бюджетного права, можно указать на то, что фактически в них выделяются в отдельную группу отношения в сфере формирования и функционирования бюджетной системы, включая институт принципов ее построения, институты бюджетных полномочий, регулирования доходов и расходов и т.п.

Думается, что в другую группу следует объединить бюджетные отношения по поводу организации и осуществления бюджетного процесса. В третью группу бюджетных отношений целесообразно включать отношения в сфере осуществления бюджетного контроля. И, наконец, к отдельной

¹ См.: Цинделиани И.А. О системе финансового права: современное состояние научных исследований: моногр. М.: РАП, 2011. С. 140–144.

группе необходимо относить бюджетные отношения в сфере применения мер бюджетного принуждения¹.

Следует оговориться, некоторые правовые нормы, регулирующие осуществление бюджетного контроля, находят проявление в стадиях бюджетного процесса, однако нормы, устанавливающие полномочия органов финансового контроля, основы их взаимодействия, ответственность, по своему характеру в большей степени относятся к материальным правовым нормам.

Вместе с тем, изучив теоретический подход Е.Ю. Грачевой к основным тенденциям развития бюджетного контроля в Российской Федерации важно отметить, что ученый предлагает концепцию государственного финансового контроля в Российской Федерации, подчеркивая необходимость принятия федерального закона о финансовом контроле, включающем бюджетный контроль². Автор указывает на важнейшую задачу бюджетного контроля – обеспечение публичных интересов³.

При этом в научной литературе высказываются аргументированные позиции, согласно которым контрольно-бюджетные правоотношения имеют свою специфику, а именно объект, по поводу которого они складываются⁴.

Как подчеркивает Д.А. Смирнов, именно государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения⁵.

¹ См. подробнее: *Разгильдиева М.Б.* Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011.

² См.: *Грачева Е.Ю.* Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // *Очерки бюджетно-правовой науки современности: моногр.* / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. С. 210.

³ См.: Там же. С. 209.

⁴ См., например: *Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: моногр.* / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2013. С. 164; *Пронин А.Б.* Бюджетный контроль в субъектах Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: моногр. / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2016. С. 52.

⁵ См.: *Финансовое право: учебник* / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 133 (автор параграфа 2 главы 6 – Д.А. Смирнов).

С учетом приведенных мнений можно резюмировать, что наличие потребности в контроле определенных бюджетных отношений со стороны органов государственной власти (органов местного самоуправления) обуславливает необходимость самостоятельного правового их регулирования посредством бюджетно-правовых норм.

Сказанное позволяет предположить, что бюджетные отношения в сфере финансового (в частности, бюджетного) контроля целесообразно выделять в самостоятельную группу бюджетных отношений. Следует заметить, что идея выделения контрольных отношений в самостоятельную группу бюджетных отношений не должна исключать тот аспект, что контрольные отношения могут возникать как в процессуальных бюджетных отношениях (например, контроль на стадии исполнения бюджета), так и в материальных бюджетных отношениях (например, контроль количества денежных средств).

Важно подчеркнуть, что разработка концепции системы бюджетных отношений требует своего продолжения и не должна ограничиваться настоящим исследованием, основной задачей которого является изучение дозволения как способа регулирования бюджетных отношений.

Изложенное позволяет сделать вывод о системе бюджетных отношений, в которую входят четыре основных группы отношений:

- отношения в сфере формирования и функционирования бюджетной системы;
- отношения в сфере осуществления бюджетного процесса;
- отношения в сфере осуществления бюджетного контроля;
- отношения в сфере применения мер бюджетного принуждения.

Вместе с тем отличительными чертами бюджетных отношений являются:

1. Неразрывность правовой конструкции «властно-имущественные отношения».
2. Различие между собой по временному критерию:

1) постоянные бюджетные отношения, регулируемые БК РФ и принятыми в соответствии с ним нормативно-правовыми актами, связанные с разграничением доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;

2) временные бюджетные отношения, которые делятся на возобновляемые (срочные) бюджетные отношения, представляющие собой отношения, связанные с формированием, распределением и использованием государственных и местных бюджетов, которым свойственна цикличность (повторяемость) и разовые бюджетные отношения, которым по своей природе свойственен однократный характер.

3. Возникновение их по поводу формирования, распределения и использования средств государственных и местных бюджетов, бюджетных (внутрибюджетных) публичных денежных фондов, внебюджетных фондов, создаваемых в целях осуществления финансового обеспечения задач и функций государства (муниципальных образований), включая финансовую поддержку задач публичного характера.

С учетом изложенного можно предложить определение бюджетных отношений: это совокупность организационно-материальных отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств публично-правовых образований, необходимых для финансового обеспечения их задач и функций, включая финансовую поддержку задач публичного характера.

1.2. Дозволение в системе способов правового регулирования финансовых отношений

Система способов правового регулирования представляет собой концептуальную основу общей теории права, которая имеет соответствующую форму выражения – классификацию правовых норм в зависимости от механизма воздействия на участников общественных отношений, что определяет метод правового регулирования, свойственный той или иной отрасли права.

Принято считать, что правовое регулирование – один из социальных регуляторов общественных отношений наряду с религиозными, обычными, нравственными, традиционно-ритуальными регуляторами¹.

По словам С.С. Алексеева, правовое регулирование является не просто словесным оборотом, а особой категорией, основательной и теоретически насыщенной, возглавляющей специфический понятийный ряд, в который входят понятия механизма правового регулирования, правовые средства, правовой режим и др.² А.С. Пиголкин, в свою очередь, предложил определять правовое регулирование как все формы воздействия права на общественную жизнь, заключающиеся в издании норм права, общевоспитательном воздействии права, осуществлении правовых предписаний в конкретных действиях субъектов права, непосредственном обеспечении выполнения таких предписаний, выраженном в самом правовом поведении, а также в том, что создает основу и предпосылку для такого поведения, обеспечивая его³.

Так, рассуждая о связи правового регулирования и метода правового регулирования, И.В. Рукавишникова отмечает, что «действия субъектов права на всем протяжении функционирования механизма правового регулирования подчиняются и согласуются с методами правового регулирования»⁴.

Если обратиться к вопросу о происхождении слова «метод» (греч. *methodos* – путь к чему-либо), то в специальной литературе можно найти его толкование как способа достижения определенной цели, совокупности приемов или операций практического или теоретического освоения действительности⁵. В отечественной науке существует мнение по поводу того, что повышенный интерес к этой категории достиг пика к середине XX века, од-

¹ См., например: Рукавишникова И.В. Метод финансового права / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 63.

² См.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 347.

³ См.: Пиголкин А.С. Формы реализации норм общенародного права // Советское государство и право. 1963. № 6. С. 26.

⁴ Рукавишникова И.В. Указ. соч. С. 90.

⁵ См.: Философский энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 266.

нако и в современных условиях проблемы, связанные с ней, не теряют своей актуальности. Важный вклад в развитие общей теории правового регулирования внесли отечественные ученые Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, П.Б. Евграфов, В.Н. Кудрявцев, Н.И. Матузов, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.Д. Сорокин¹ и др.

Существующие в юридической науке воззрения относительно понятия метода правового регулирования согласуются с тем, что правовой метод обуславливается совокупностью способов воздействия, при этом имеющиеся расхождения во мнениях сводятся, в частности, к толкованию объекта, на который это воздействие должно быть направлено. Так, если Н.И. Матузов и А.В. Малько трактуют правовой метод как набор юридического инструментария, посредством которого государственная власть оказывает необходимое воздействие на волевые общественные отношения в целях придания им желаемого развития², то А.И. Процевский полагает, что метод является способом воздействия на сознание и волю людей³.

В свою очередь, А.М. Васильев называет метод правового регулирования способом воздействия государства на те или иные общественные отношения, применяемые как приемы для установления взаимосвязи сторон⁴, что в некоторой степени согласуется с подходом Н.И. Матузова и А.В. Малько. Однако приведенное суждение А.М. Васильева, с одной стороны, видится спорным, так как полное отождествление понятий «метод» и «способ» усложняет дальнейшее понимание отдельных способов правового

¹ См.: Александров Н.Г. Юридическая норма и правоотношение. М.: Моск. юрид. ин-т, 1947; Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М.: Госюриздат, 1961; Евграфов П.Б. Соотношение структуры советского права и структуры советского законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1981; Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1987; Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. и др. Эффективность правовых норм. М.: Юрид. лит., 1980; Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М.: Юрид. лит., 1975 и т.д.

² Цит. по: Рукавишников И.В. Указ. соч. С. 86.

³ См.: Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. М.: Юрид. лит., 1972. С. 104–105.

⁴ Цит. по: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд. М.: Юрист, 2000. С. 411–412.

регулирования, а с другой стороны, позволяет согласиться с автором в том, что сами по себе способы правового регулирования, используемые законодателем в правовых нормах, обуславливают характер взаимосвязи сторон, что в итоге формирует особенности взаимосвязи участников общественных отношений. Как представляется, тождественность понятий способа и метода правового регулирования наблюдается в подходе Б.В. Шейндлина, который к объекту воздействия относит общество в целом, а не общественные отношения¹.

Следует отметить такую особенность, как двойственность характер функции метода правового регулирования. Думается, метод формирует взаимосвязь между участниками общественных отношений, предопределяет дальнейшее направление развития соответствующих отношений. Иначе говоря, законодатель, оценивая те или иные особенности общественных отношений, формирует модель этих отношений и влияет на характер взаимосвязи их сторон. С другой стороны, участники общественных отношений путем воздействия на них определенного метода приобретают комплекс прав и обязанностей, предусматривающий наличие или отсутствие свободы принятия соответствующих решений.

Широкий подход относительно объекта, на который направлено правовое регулирование, характерен для В.Д. Сорокина, называющему правовой метод «совокупностью юридических приемов, средств, способов воздействия социальных управляющих систем, входящих в государственный аппарат, на социально-правовую среду в целом и на составляющие ее элементы»². Обращает на себя внимание и то, что в данном авторском контексте способ представляется как составляющая метода. В работе Л.С. Явича

¹ См.: Шейндлин Б.В. Сущность советского права. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. С. 93.

² Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М.: Юрид. лит., 1975. С. 84.

предлагается понимание не только понятия метода правового регулирования, но и его компонентов¹.

Следует согласиться с мнением ученых, выделяющих способы правового регулирования в качестве элемента метода правового регулирования. Таким образом, под методом правового регулирования можно понимать совокупность способов правового регулирования, воздействующих на определенные группы общественных отношений, влияющих на сознание и поведение участников этих отношений, а также устанавливающих пути взаимосвязи их сторон.

Отдельные ученые высказывают позицию о том, что «общая теория права» подошла к определению метода правового регулирования, но по существу полностью не разрешила эту проблему»². При этом следует отметить, что особая дискуссия о роли метода правового регулирования в общей теории права связана с разграничением императивного и диспозитивного методов правового регулирования, поскольку в науке до сих пор нет единства во взглядах на то, являются императивность и диспозитивность свойствами (признаками) метода правового регулирования или включают в себя нечто большее.

Так, учеными высказываются мысли о признании императивности и диспозитивности принципами правового регулирования (И.Л. Петрухин³),

¹ К компонентам метода правового регулирования Л.С. Явич относит: порядок установления прав и обязанностей субъекта права; степень определенности представленных прав и автономности действий субъектов; взаимоотношения субъектов правоотношений; наличие или отсутствие конкретной юридической связи между субъектами прав и обязанностей; пути и средства обеспечения установленных субъективных прав и обязанностей. См. подробнее: *Явич Л.С.* К вопросу о предмете и методе правового регулирования // Вопросы общей теории советского права. М., 1960. С. 60; *Его же.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М.: Госюриздат, 1961. С. 89.

² Например: *Сатий А.В.* Развитие понятия «метод правового регулирования» в общей теории права // Закон и право. 2008. № 1. С. 48–49.

³ См.: *Петрухин И.Л.* Публичность и диспозитивность в уголовном процессе // Российская юстиция. 1999. № 3. С. 24.

режимом регулирования (Э.Л. Сидоренко, М.А. Карабут¹), «моделями» построения правового материала (С.С. Алексеев²).

При анализе этих концепций и сопоставлении их с правовой действительностью настоящего времени обращают на себя внимание определения императивного и диспозитивного регулирования, высказанные в работах И.В. Рукавишниковой, которая указывает на неравенство участников правоотношений в случае их императивного регулирования. Автор отмечает, что одним из таких участников, как правило, является государственный орган либо участник, уполномоченный государством на совершение определенных действий или на издание односторонне-властных предписаний³.

С этим суждением нельзя не согласиться, поскольку отношения, в которых государство выступает участником, нуждаются в строгой правовой регламентации. Это необходимо в первую очередь для сохранения целостности и безопасности самого государства.

Как пишет И.В. Рукавишникова, «диспозитивное регулирование правоотношений предполагает, что участники находятся в равном, равноправном положении, наделяются правом выстраивать свои взаимоотношения на взаимовыгодных, эквивалентных условиях или отказаться от участия в подобных отношениях»⁴. Автор резюмирует, что «государство предоставляет возможность участникам диспозитивных отношений выбирать для себя наиболее приемлемый вариант поведения, ограничивая этот выбор лишь соображениями законности. Отношения между субъектами строятся не на основе односторонне-властных предписаний, а на базе свободного договора»⁵.

Следует привести позицию ученых, которые наряду с императивным и диспозитивным методами упоминают в работах еще один – поощритель-

¹ См.: Сидоренко Э.Л., Карабут М.А. Частные начала в уголовном праве. СПб.: Юрид. центр-Пресс, 2007. С. 23.

² См.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 589.

³ См.: Рукавишникова И.В. Метод финансового права. С. 87.

⁴ Там же. С. 87.

⁵ Рукавишникова И.В. Метод финансового права. С. 87–88.

ный метод (метод вознаграждения за определенное заслуженное поведение)¹, а В.Л. Кулапов, С.А. Теряевский и другие предлагают выделять и рекомендательный метод правового регулирования (метод совета осуществления конкретного желательного для общества и государства поведения)².

В свою очередь, К.Е. Игнатенкова делает верное замечание: «...насколько много пишут о методах, настолько мало внимания уделяется способам»³.

В связи с разнообразием мнений целесообразно рассмотреть понятие способа правового регулирования.

Лингвистический анализ термина «способ» позволил установить, что семантика трактует слова «способ» и «метод» как синонимы. В общеупотребительном смысле слово «способ» понимается как прием, образ действия при выполнении какой-либо работы⁴ либо как прием и средство достижения чего-либо⁵.

Однако часто слова, схожие по значению, при переходе из общеупотребительной лексики в научную лексику приобретают несколько иной смысл. Поэтому в строго юридическом смысле правовой терминологии данные категории необходимо рассматривать не как тождественные.

Существует научная точка зрения, согласно которой метод правового регулирования влияет на выбор способов установления прав и обязанностей субъектов, степень свободы действий субъектов в рамках правоотно-

¹ См.: Киселева О.М., Малько А.В. Институт правового поощрения в России: историко-юридический аспект // Известия высших учебных заведений. Правоведение / О.М. Киселева, А.В. Малько. 1999. № 3 (226). С. 32–41.

² См., например: Кулапов В.Л. Рекомендательные нормы советского права. Саратов, 1987; Теряевский С.А. Система методов правового регулирования в юридической практике современного Российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 9.

³ Игнатенкова К.Е. Дозволение как способ правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 15.

⁴ См.: Лапатухин М.С. и др. Школьный толковый словарь русского языка: пособие для учащихся / М.С. Лапатухин, Е.В. Скорлуповская, Г.П. Снетова; под ред. Ф.П. Филина. М.: Просвещение, 1981. С. 360.

⁵ См.: Словарь современного русского литературного языка: в 17 т. Т. 14: Г-Е. М., 1963. С. 57.

шения, их правовое положение по отношению друг к другу, а также возможность использования тех или иных средств защиты субъективных прав участников правоотношения¹.

Способы правового регулирования в своей совокупности создают общее представление о том, как регулируются те или иные общественные отношения и, как следствие, формируют метод правового регулирования. В свою очередь, В.Л. Кулапов и И.С. Хохлова отмечают, что «чаще всего способ правового регулирования рассматривается как составной элемент метода правового регулирования, но не как самостоятельное явление правовой действительности»². Представляется целесообразным в полной мере согласиться с этим замечанием.

Теоретические проблемы способов правового регулирования рассмотрены в работах таких ученых как С.С. Алексеев, А.Г. Братко, К.Е. Игнатенкова, А.В. Малько и др. Однако в научных подходах до сих пор отсутствует четкое определение данного понятия. Так, если С.С. Алексеев называет способы правового регулирования «первичными, исходными клеточками правовой материи», то А.В. Малько и К.Е. Игнатенкова сравнивают способы правового регулирования «с долевыми нитями, которые пронизывают ее (материю) всю, от начала и до конца, от центра до самых отдаленных участков»³.

Видится оригинальным сравнение способов правового регулирования «с социальными осями координат, по которым разворачивается правовое воздействие на соответствующие системные элементы предмета правового регулирования», проведенное В.Д. Сорокиным. В этом положении делается акцент на то, что существует единый метод правового регулирования, при котором универсальность механизма правового регулирования заключается

¹ Рукавишников И.В. Метод финансового права / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 86.

² Кулапов В.Л., Хохлова И.С. Способ правового регулирования. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 51.

³ Малько А.В., Игнатенкова К.Е. Способы правового регулирования деятельности органов публичной власти // Современное право. 2009. № 3. С. 56.

в закреплении в системе права всех трех способов юридического воздействия, компоненты которого взаимно обеспечивают друг друга. По его мнению, именно такое закрепление способно придать системный характер самому методу¹.

Формируя представление о способе правового регулирования, А.В. Малько и К.Е. Игнатенкова предлагают определять способ правового регулирования как заключенную в правовой норме либо комплексе норм и обращенную к неопределенному кругу субъектов юридически значимую информацию о позиции государства о существующих или будущих общественных отношениях, обладающих свойством оказывать при помощи общего психологического и специального юридического механизма воздействие на поведение людей. Авторы называют способ правового регулирования государственно-властным суждением о должном порядке функционирования правовых связей и явлений, облаченным в форму юридической категории².

В.Л. Кулапов и И.С. Хохлова рассматривают способ правового регулирования как основанную на государственной оценке социально значимых явлений систему правовых предписаний, фиксирующих комплекс правовых средств, приемов и процедур их использования, с помощью которых осуществляется регулятивное воздействие на сознание и волю людей с целью достижения социально полезного результата³. Наряду с приведенным определением названные авторы выделяют признаки, присущие способу правового регулирования, к которым относятся:

- формально-юридическое закрепление с помощью норм права и иных правовых предписаний;
- государственно-волевой характер;
- регулятивная направленность;

¹ См.: *Сорокин В.Д.* Метод правового регулирования: теоретические проблемы. С. 111–113.

² См.: *Малько А.В., Игнатенкова К.Е.* Указ. соч. С. 56–60.

³ См.: *Кулапов В.Л., Хохлова И.С.* Способ правового регулирования. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 62.

- комплексность содержания;
- процессуальный характер реализации;
- целесообразность;
- адресность;
- избирательный характер действия¹.

В работах С.С. Алексеева отмечается такая особенность способов правового регулирования, которая заключается в том, что способы правового регулирования нельзя подвести ни под одно из понятий юриспруденции, хотя они со всеми ими тесно связаны и выражены в них. Способы не являются ни нормами права, ни правоотношениями, ни юридическими фактами, ни элементами юридической техники². При этом ученый подчёркивает, что если право рассматривать как систему регулирования, то дозволения, запреты и позитивные обязывания следует выделять в ней как необходимые элементы³.

Специальное внимание названный правовед уделял каждому из перечисленных способов и определял запреты как «необходимое, важное юридическое средство обеспечения высокой организованности социалистических общественных отношений, закрепления достижений и ценностей социализма, охраны прав и законных интересов граждан, коллективов трудящихся»⁴. С.С. Алексеев писал, что запреты с регулятивной стороны выражаются в юридических обязанностях пассивного содержания, то есть в обязанностях воздерживаться от совершения действий известного рода.

По мнению других ученых, запреты рассчитаны на предупреждение отношений повышенной вредности и, как правило, должны быть немногочисленными, поскольку сковывают инициативу субъектов⁵.

¹ См.: Там же. С. 70.

² См.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 352.

³ См.: Там же. С. 302.

⁴ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. С. 47.

⁵ См.: Кулапов В.Л., Хохлова И.С. Способ правового регулирования. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 71.

Обращает на себя внимание высказывание А.Г. Братко о научной составляющей запрещающих способов правового регулирования, среди которых автор выделял как запреты, так и правовые ограничения, уточняя, что они представляют собой два различных способа правового регулирования общественных отношений. Ученый отмечал, что запретам свойственна юридическая невозможность фактически возможного поведения, а правовым ограничениям свойственен юридически и фактически невозможный вариант поведения¹.

В теории финансового права существует позиция, согласно которой запреты как сущностный элемент правовой материи в финансово-правовом регулировании выступают гарантом надлежащей реализации обязываний, вместе с этим дополняя механизм действия дозволений, определяя им правовую среду для применения². Отмечается и то, что запреты выступают связующим звеном между обязываниями и дозволениями, формируя разрешительный тип правового регулирования отношений по формированию, распределению и использованию публичных фондов денежных средств³.

Основываясь на проведенном анализе, следует взять за основу высказывание Н.И. Химичевой, согласно которому запрещающие финансово-правовые нормы содержат запрет на совершение определенных действий, устанавливают обязанность участников финансовых отношений воздержаться от них⁴. Причем в финансово-правовых нормах выделяются такие виды норм, как: запрещающие, обязывающие и управомочивающие. Важно оговориться, что классификация правовых норм, данная А.Г. Братко, со-

¹ См.: *Братко А.Г.* Правоохранительная система (вопросы теории): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 233.

² См.: *Омельхина Н.В.* Теоретико-методологические и сущностные аспекты дозволений и запретов в финансовом праве // Вестник НГУ. Сер.: Право. 2013. Т. 9, вып 1. С. 21.

³ См.: Там же. С. 25.

⁴ См.: *Финансовое право: учебник* / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 67 (автор главы – Н.И. Химичева).

держит в себе четвертый вид правовых норм, такой как правоограничивающие нормы¹.

Размышляя о юридических дозволениях, С.С. Алексеев подчеркивал, что для них (как и для дозволений вообще) «характерно предоставительное предназначение, функция предоставления: они призваны дать простор, возможность для «собственного», преимущественно по усмотрению, по интересу, поведения участников общественных отношений. С юридической стороны они поэтому выражаются преимущественно в субъективных правах на собственное активное поведение»². А.Г. Братко также отмечал, что частью дозволений выступают юридические дозволения, соотнося их между собой как общее и особенное, как общественные отношения в целом и правоотношения, как социальные нормы и нормы юридические³.

Подходы названных ученых схожи в том, что дозволение должно получить юридическое облачение, тем самым обеспечивая исполнение юридических обязанностей⁴, должно быть выражено в законе, в других нормативных актах⁵.

При этом А.Г. Братко указывал, что право в отрыве от обязанностей не существует в каких-либо юридических положениях. Это обусловлено тем, что принятие любого нового нормативного акта, даже если он предусматривает какие-то права субъектов, сразу же заполняет «нейтральную территорию», ранее свободную от всяких, даже самых благих юридических правил⁶.

Вместе с тем, обращаясь к теории способов правового регулирования, нельзя не обозначить позитивные обязывания как важный способ, свойственный в большей степени, на наш взгляд, публичным отраслям права,

¹ См.: Братко А.Г. Правоохранительная система (вопросы теории): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 233.

² Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989.

³ См.: Братко А.Г. Правоохранительная система (вопросы теории): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 233.

⁴ См.: Братко А.Г. Правоохранительная система (вопросы теории). С. 232.

⁵ См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. С. 46–55.

⁶ См.: Братко А.Г. Указ. соч. С. 231.

что, в свою очередь, существенно затрудняет формирование представлений о наличии или отсутствии дозволений в регулировании определенных групп общественных отношений именно в публичной сфере.

Рассуждая о юридическом облике позитивных обязываний, С.С. Алексеев писал, что «в развитой юридической системе обязывания не только проходят через право, оснащаются свойствами и особенностями юридического регулирования, но и обогащаются принципами и ценностями правовой формы, сформировавшейся преимущественно на основе дозволительного регулирования»¹. Автор говорил об опосредовании их относительными правоотношениями, где одна сторона обременена юридической обязанностью совершения активных действия, а другая обладает правом требования и притязания в случае неисполнения этой обязанности. Другие ученые считают, что обязывания должны быть ориентированы на активную деятельность по выполнению действий, крайне важных и полезных для общества, а дозволения ориентируют на творческое удовлетворение индивидуального или общественного интереса и стимулируют позитивную активность².

В финансово-правовой науке существует подход, согласно которому обязывания, дозволения и запреты представляют собой некий онтологический феномен права, формирующий способ правового регулирования, выражающийся в функциях права, формализованный в правовых нормах и реализующийся в социальных связях особого типа в поведении субъектов³.

Способам правового регулирования финансовых отношений уделяется немало внимания среди современных исследователей. Так, например, роль дозволений в институте налогового администрирования рассмотрена в диссертационной работе Д.С. Барзилова⁴, обязыванию как способу право-

¹ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 60.

² См.: Кулапов В.Л., Хохлова И.С. Указ. соч. С. 71.

³ См.: Омелёхина Н.В. Теоретико-методологические и сущностные аспекты дозволений и запретов в финансовом праве // Вестник НГУ. Сер.: Право. 2013. Т. 9, вып. 1. С. 21.

⁴ См.: Барзилов Д.С. Дозволение как способ правового регулирования налогового администрирования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012.

вого регулирования финансовых отношений (в частности «позитивному обязыванию») посвящены работы Н.В. Омелёхиной¹, С.В. Рыбаковой² и др.

Н.В. Омелёхина, размышляя о месте дозволений в имущественных отношениях, подчеркивает, что «дозволения объективируются в притязания на денежные средства, в возможности определять источники и объёмы получаемых денежных средств, в притязаниях на переход имущества из частной формы собственности в публичную». Автор акцентирует внимание на таком аспекте, как воздействие дозволений на применение принудительных механизмов. В частности, важно отметить точку зрения указанного исследователя, согласно которой дозволение реализуется не в рамках охранительных норм, а заменяется регулятивно-гарантийным механизмом за счет расширения дозволительной сферы, переводя охранительные механизмы на сторону хозяйствующего субъекта, который наделяется правомочием прибегать к ним путем требования защиты своего нарушенного права при использовании публично-правовым образованием гарантийно-регулятивного механизма³. Думается, что эта позиция определенным образом схожа с позицией А.Г. Братко, который упоминал о таких дозволениях, которые должны быть обеспечены исполнением юридических обязанностей, возложенных на граждан или должностных лиц и требованием защиты со стороны государства. Ученый называет такие дозволения субъективными правами, причем само субъективное право понимал как универсальный способ правового регулирования⁴.

Ввиду специфики темы настоящего исследования надо оговориться, что субъективные права принято понимать в науке как сложную дозволен-

¹ См.: Омелёхина Н.В. Финансовые формы позитивного обязывания // Журнал российского права. 2014. № 9 (213). С. 26–35.

² См.: Рыбакова С.В. Финансовое и банковское право (теоретические аспекты соотношения) / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009.

³ См.: Омелёхина Н.В. Теоретико-методологические и сущностные аспекты дозволений и запретов в финансовом праве // Вестник НГУ. Сер.: Право. 2013. Т. 9, вып. 1. С. 21.

⁴ См.: Братко А.Г. Правоохранительная система (вопросы теории): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 233.

ность, возведенную законодателем в ранг правовой возможности. Считается, что субъективное право есть дозволенность высшей категории и, по сути дела, ценится уже не столько своей дозволенностью, сколько возможностью, причем обязательно юридической. По этой причине субъективные права как юридические возможности обеспечиваются конкретной юридической необходимостью¹. Однако природа субъективных прав в различных правовых отраслях обуславливает существенное различие их между собой.

Очевидным является следующее: дозволения, содержащиеся в субъективных правах участников гражданско-правовых отношений, не тождественны дозволениям, содержащимся в субъективных правах финансовых (бюджетных) отношений, поскольку участниками последних выступают публично-правовые образования либо органы власти, представляющие их интересы. Данную тенденцию важно учитывать, поскольку в настоящее время распространёнными являются такие сложные отношения, в которых усматривается тонкая корреляция финансовых и гражданско-правовых отношений.

Именно поэтому в работе исследуется проблема способов закрепления и роли дозволений в регулировании бюджетных отношений, решая которую необходимо принимать во внимание соотношение дозволения с другим способом правового регулирования – позитивным обязыванием. Это объясняется сложностью юридического изложения финансово-правовых норм.

Так, об институте позитивных обязываний упоминает, в частности, в своей работе Ю.С. Решетов, считаящий, что обязывающие нормы являются нормативно-закрепленными предпосылками положительных действий, реализация которых состоит в совершении предусмотренных диспозицией нормы действий с положительным содержанием². Такая позиция бесспорна, особенно если применять ее к финансовым отношениям, поскольку публичный интерес должен обеспечиваться в рамках положительной пра-

¹ См.: *Малько А.В.* Законные интересы советских граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1985. С. 10.

² См.: *Решетов Ю.С.* Реализация норм права и правоотношения // Известия вузов. Сер.: Правоведение. 1976. № 6. С. 25.

овой среды, гарантирующей достижение общественно-полезных целей и задач государства.

О позитивных обязываниях писал также С.С. Алексеев: их юридический облик опосредуется относительными правоотношениями, в которых одна сторона обременена юридической обязанностью совершать активные действия, а другая вправе требовать, а в случае неисполнения накладывать санкции, что предусматривает обеспечение реального исполнения юридической обязанности¹. В одной из работ указанного автора говорится о «новом обременении», означающем предписание лицам совершить то, что они при отсутствии такого обременения возможно и не совершили бы, либо, как отмечает ученый, «совершили бы не так или не в том объеме»². Представляется, что это утверждение соответствует в первую очередь пониманию обязываний в налоговой сфере и применимо к обязанностям налогоплательщиков, закрепленным в Налоговом кодексе Российской Федерации.

Как писал Н.М. Коркунов, принуждение, исходящее от государства, как правило, не вызывает сопротивления, потому что очевидно превосходство государственной власти. При этом подчиненность государственной власти может происходить и на добровольных началах, по привычке³.

Здесь уместно привести мнение Н.В. Омелёхиной, которая, рассматривая способ правового регулирования финансовых отношений, делает важный вывод о том, что «единственным способом правового регулирования, позволяющим создать систему должного исполнения денежных обязанностей, без которой невозможно себе представить процесс формирования публичных фондов финансовых средств, является позитивное обязывание»⁴. Названный автор приводит аргумент, подтверждающий преоблада-

¹ См.: Алексеев С.С. Теория права. М.: Изд-во «БЭК», 1994. С. 162.

² Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. С. 58.

³ См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права // История русской правовой мысли. Биографии, документы, публикации: сб. / под ред. С.А. Пяткиной. М., 1998. С. 119–120.

⁴ Омелёхина Н.В. Финансово-правовые формы позитивного обязывания // Журнал российского права. № 9. 2014. С. 33.

ние позитивного обязывания в механизме финансового права: «основу финансовых правоотношений составляют урегулированные нормами финансового права отношения по формированию публичных фондов финансовых средств. Механизм такого формирования основывается на исполнении организациями и гражданами различных по форме и содержанию денежных обязанностей по отношению к государству, возложение которых каким-либо иным способом правового регулирования, отличным от способа позитивного обязывания, вряд ли возможно»¹. Н.В. Омелёхина считает, что такие способы правового регулирования, как дозволение и запрет, не могут позволить получить в качестве должного поведения исполнение денежных обязанностей, поскольку предполагают либо автономию поведения, либо, напротив, воздержание от определенных действий.

Однако представляется, что обеспечение правомерного и в то же время положительного результата в сфере формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств (то есть регулирования бюджетных отношений) невозможно без гибкой системы способов правового регулирования, которые взаимодействуют не только в совокупности, но и последовательно, сменяя друг друга. Иногда право устанавливать предписания, которым наделены соответствующие органы, может носить компетенционный характер, который означает слияние права и обязанности²), а может, наоборот, выступать как делегированная участникам бюджетных отношений юридическая возможность устанавливать в нормативных правовых актах условия, позволяющие достичь положительный результат (например, возможность субъектов РФ устанавливать нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты).

¹ Там же. С. 33.

² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 65 (автор параграфа 1 главы 3 — Н.И. Химичева совместно с Е.В. Покачаловой).

Обращает на себя внимание то, как С.С. Алексеев подчеркивал связь способов правового регулирования (дозволений и запретов), отмечая глубину этой связи и одновременно указывая на ее странность и нелогичность: «Есть запрет и потому нет дозволения. Есть дозволение и потому нет запрета»¹. Вместе с тем он выделял следующую закономерность: «Общему дозволению соответствуют конкретные запреты, а общему запрету корреспондируют конкретные дозволения»². Иными словами, если что-то запрещено законом, то значит, что оно не дозволено, или наоборот, если есть дозволение, значит это не запрещается. Думается, подобная конструкция названных способов представляет собой некую «взаимоотменяемость», что также характеризует их особенность.

Целесообразно заметить, что противоположность этих способов в прямом смысле усматривается не во всех отраслях права. В бюджетном праве отсутствие запрета что-то делать еще не означает, что закон позволяет участникам бюджетных отношений совершать определенные действия. Положения БК РФ сформулированы таким образом, что дозволения, запреты и обязывания не содержатся прямо в нормах, однако правоприменитель способен уяснить смысл соответствующей статьи, владея теорией способов правового регулирования и приемами законодательной техники в области публичных финансов. Так, п. 1 ст. 53 БК РФ гласит: «Установление новых видов налогов, их отмена или изменение возможны только в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах».

Очевидно, что по содержанию данная норма носит сложный характер, в ней усматривается непосредственно дозволение, выраженное в возможности Российской Федерации устанавливать новые виды налогов, отменять или изменять их. Однако наличие такого дозволения не указывает на то, что в норме статьи отсутствует обязывание или запрет. В данной ситуа-

¹ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. С. 66.

² Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. С. 379–380.

ции имеет место запрет установления произвольных видов налогов без наличия экономического основания (п. 3 ст. 3 НК РФ) и не предусмотренных НК РФ (п. 6 ст. 12 НК РФ), их отмена или изменение без учета законодательства о налогах и сборах. Наряду с указанными способами в положении п.1 ст. 53 БК РФ присутствует и обязывание, которое прямо не закреплено в данном случае, но подразумевает обязанность Российской Федерации учитывать законодательство о налогах и сборах, а также общую социально-экономическую ситуацию, способную обусловить необходимость введения тех или иных налогов, сборов либо их изменения и отмены.

В связи с этим обращает на себя внимание точка зрения К.С. Бельского, считающего, что в том, как формируется диспозиция правовой нормы, обнаруживается конкретный способ регулирования. Автор называет способы правового регулирования – обязывание, запрещение, дозволение, подчеркивая, что метод нельзя сводить только к одному способу или приему правового регулирования, потому как метод представляет собой совокупность способов и приемов правового воздействия на поведение субъектов правоотношения. С этим следует согласиться, поскольку выбор конкретного способа правового регулирования общественных отношений всецело зависит от особенностей данных отношений, от государственной политики в области того или иного общественного отношения или процесса. Вместе с тем ученый придерживается той позиции, что «способ (метод) властных предписаний является основным способом финансового права» и приводит пример: властной стороной является государственный орган (Государственная Дума РФ, Минфин России и др.), а обязанной – сторона, противоположная государственному органу (налогоплательщик, коммерческий банк и т.д.). Про запретительный способ регулирования К.С. Бельский пишет, что «запрещения в праве – это юридические обязанности пассивно-

го характера, предписывающие субъекту воздержаться от определенных действий и ограничивающие его деятельность»¹.

Автор говорит также о дозволительном способе регулирования как о способе, обусловленном наличием в составе финансового права норм, имеющих в известной мере диспозитивный характер и создающих основу для возникновения соглашений определенного рода. Интересным представляется упоминание ученого о месте соглашений, в которых «положение сторон характеризуется, с одной стороны, признаком властности-подчинения в установлении условий этого соглашения, с другой – равенством сторон в момент заключения соглашения»².

Данная точка зрения вполне может быть соотносима с позицией В.Л. Кулапова и И.С. Хохловой, считающих, что способ правового регулирования не только несет в себе правовую информацию об определенных формах поведения в конкретных жизненных ситуациях, но и указывает на пути и средства осуществления такого поведения³, при которых властность при заключении соглашений состоит в необходимости реализации публичных целей, а диспозитивность проявляется в частно-правовой природе самих соглашений, несмотря на участие в таковых публично-правовых образований.

Учитывая общие признаки способа правового регулирования, предложенные В.Л. Кулаповым и И.С. Хохловой, которые распространяются как на запреты и обязывания, так и на дозволения, важно сформировать признаки способов правового регулирования в финансовом праве и, как следствие, выявить существенные признаки финансово-правовых дозволений.

Как было отмечено ранее, в способах регулирования финансовых отношений закрепляется позиция государства относительно будущих общественных отношений, поскольку без нормативно-правового регулирования подобные отношения сами собой не возникают.

¹ Финансовое право: учебник / К.С. Бельский и др.; под ред. С.В. Запольского. М.: Рос. акад. правосудия; Эксмо, 2006. С. 44–46 (автор главы – К.С. Бельский).

² Там же.

³ Кулапов В.Л., Хохлова И.С. Способ правового регулирования. С. 57.

Поэтому в целях понимания сущности финансово-правовых дозволений необходимо определиться с признаками, свойственными всем способам правового регулирования финансовых отношений.

В числе ключевых признаков способов правового регулирования финансовых отношений важно выделить формальную определенность как признак правовых норм в целом.

Думается, в теории финансового права, ввиду его публичного характера, всем способам правового регулирования свойственен данный признак. Известно, что формальная определенность правовых норм является их важным качеством и, как писал О.Э. Лейст, представляет собой «точное (бесспорное) обозначение обстоятельств, порождающих правовые последствия, определение самих этих последствий, качеств, присущих участникам правоотношений, и др.»¹.

Между тем специфическую научную сложность представляет собой не аспект формальной закреплённости способов регулирования финансовых отношений, а то, как будут меняться эти отношения в процессе реализации сформированных и закреплённых в финансовом законодательстве правовых норм. Поэтому открытым остается вопрос самих отношений, на которые направлено это регулирование, их характер и приобретаемые особенности в процессе и в итоге правовой реализации участниками финансовых отношений финансово-правовых норм.

Изучая данный аспект можно обнаружить, что такие способы, как запреты и обязывания, закреплённые в финансово-правовых актах, предназначены для регулирования устойчивых, последовательных отношений. Дозволениям же свойственна специфика регулирования общественных отношений, которые носят объективный характер и могут быть подвержены трансформации в случае реализации участниками финансовых отношений тех или иных дозволительных норм.

¹ Проблемы теории государства и права: учеб. пособие / под ред. М.Н. Марченко. М.: Юрист, 2005. С. 594 (автор главы – О.Э. Лейст).

Указанное обстоятельство позволяет сформировать определенную позицию: соблюдая запреты, участник финансовых отношений не влияет на эти отношения, поскольку их содержание и развитие predetermined государством. Такой же подход можно применить к обязываниям, поскольку субъект, реализующий предписания правовых норм, действуя правомерно, не нарушает заданный и существующий баланс развития финансовых отношений.

Иными словами, действуя в рамках правомерного поведения, установленного запретами и обязываниями, участник отношений существенным образом не влияет на их развитие. Исключение составляют неправомерные действия, которые могут дестабилизировать эти отношения. Применительно к дозволениям надо отметить, что законодатель закрепляет нормы дозволистского характера таким образом, что в них содержится некий диапазон правомерного поведения, в пределах которого усматривается свобода выбора действий при реализации данного способа, что, в свою очередь, влечёт изменение содержания первоначально определенных финансовых отношений. Однако нельзя не учесть, что диапазон правомерного поведения может располагаться в плоскости «реализовывать – не реализовывать» дозволение, что также соотносимо с правомерным поведением.

Следует подчеркнуть, что в случае принятия участником финансовых отношений решения не реализовывать предоставленное ему дозволение, не происходит влияния на изменение самих общественных отношений, но в отдельных случаях происходит влияние на объемы формирования, распределения и использования фондов денежных средств.

Интересным представляется такой аспект: если в финансовом законодательстве закреплена общая обязанность кого-либо из участников финансовых отношений, но в диспозиции определенной правовой нормы закреплена возможность выбора ее выполнения, то указанная возможность также будет являться дозволением.

Например, в подп. 16 ст. 32 НК РФ закреплена обязанность налоговых органов: «...по заявлению налогоплательщика представлять налогоплательщику (его представителю) документ в электронной форме или на бумажном носителе, подтверждающий статус налогового резидента Российской Федерации, в порядке, по форме и формату, которые утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов». Обращает на себя внимание закреплённая в законе возможность налогового органа выбирать, каким именно способом представить налогоплательщику документ в случае, если налогоплательщик не определит форму предоставления ему такого документа. В связи с этим следует отметить, что выбор налогоплательщика предопределяет дальнейшее взаимодействие с налоговыми органами: лично получать документ или дистанционно. Законодатель в подобном случае установления дозволения предопределяет ожидаемое альтернативное поведение участников финансовых отношений.

Таким образом, можно выделить первое отличительное качество финансово-правовых дозволений: влияние на развитие и изменение финансовых отношений.

Возвращаясь к идее выделения признаков способов правового регулирования финансовых отношений и исследуя их специфику с позиции различных теоретических ракурсов, допустимо выделить такой признак способов регулирования финансовых отношений, как особый характер волеизъявления в поведении участников финансовых отношений.

Однако для выявления исключительных качеств финансово-правового дозволения как одного из этих способов необходимо обратиться к понятию воли.

Некоторые ученые отмечают, что волевые действия представляют собой действия целеподчиненные, сознательные и целенаправленные, в ко-

торых воля предполагает сознательное принятие и осуществление цели, закономерную сознательную регуляцию действий¹.

П.А. Сорокун подытоживает, что волевые действия, как и все сознательные действия, имеют одну и ту же общую структуру. Побуждает такие действия определенный мотив (потребность), вследствие чего ставится цель, направленная на предмет, посредством которого будет удовлетворяться такая потребность².

Как констатирует С.Л. Рубинштейн, «воля на высших своих ступенях – это не простая совокупность желаний, а известная организация их», и воля требует самоконтроля, умения управлять собой и господствовать над своими желаниями. По его мнению, особенно важно, прежде чем действовать, произвести выбор, надо принять решение: «Выбор требует оценки», – резюмирует автор³.

Думается, что в соотношении способов правового регулирования и волевого аспекта усматривается тонкая корреляционная зависимость. Каждый способ правового регулирования финансовых отношений находится в особой взаимосвязи с волевой регуляцией, при этом актуальным представляется вопрос проявления воли государства в нормотворчестве, зависящей от общественных потребностей, обуславливающих ее, а также волевой аспект поведения участников финансовых отношений, реализующих правовые нормы.

Следует согласиться с позицией И.В. Рукавишниковой, подчеркивающей, что при реализации запретов субъект вынужден согласовывать свои действия с требованиями государства, испытывать осознание связанности воли⁴. Подобное суждение вполне соотносимо и с обязываниями, содержащимися в финансово-правовых нормах, поскольку государство путем за-

¹ См.: *Рубинштейн С.Л.* Бытие и сознание. Человек и мир. СПб.: Питер, 2003. С. 239.

² См.: *Сорокун П.А.* Психология. Псков, 2001. С. 209.

³ См.: *Рубинштейн С.Л.* Основы общей психологии. СПб.: Изд-во «Питер», 2000. С. 471.

⁴ См.: *Рукавишникова И.В.* Метод финансового права. С.224.

крепления норм обязывающего характера непосредственно или опосредованно влияет на волю участников финансовых отношений, побуждая их к действиям, которые требует государство.

В финансово-правовых дозволениях государственное воздействие на волю участников таких отношений проявляется иначе. Во-первых, это обусловлено предоставляемой государством возможностью выбора. Во-вторых, особенность состоит в том, что выбор находится не только в пределах «реализовывать – не реализовывать», но и зависит от того, «как реализовывать», «в каких объемах» и «кем», что, в свою очередь, согласуется с понятием свободы, которая в литературе определяется как возможность проявления субъектом своей воли на основе осознания законов развития природы и общества¹. Однако в анализируемой ситуации свобода ограничена не закономерностями развития природы и общества, а конкретными формально-определенными границами. Поэтому вторым качеством финансово-правовых дозволений в соотношении с волевым признаком способов финансовых отношений требуется обозначить наличие свободы участников финансовых отношений в диапазоне установленного правомерного поведения.

Продemonстрировать особенности указанного признака можно при анализе положений Федерального закона от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»² (далее – Закон о федеральном бюджете на 2018 г. (2019-2020 гг.)). Так, в п. 2 ст. 13 названного нормативного правового акта, закрепляющего право Правительства РФ в 2018 году по согласованию с Центральным банком РФ принять решение об осуществлении выкупа принадлежащих Центральному банку Российской Федерации облигаций Государственного республиканского внутреннего займа РСФСР 1991 года по их номинальной стоимости без осуществления процентных платежей, закреплено именно

¹ См., например: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1992. С. 1754.

² См.: Российская газета. 2017. 8 декабря.

содержание прямо предусмотренного дозволения, выражающегося в праве принятия решений Правительством РФ на совершение определенных действий. В Федеральном законе от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»¹ (далее – Закон о федеральном бюджете на 2019 г. (2020-2021 гг.)) это право сохранено. Однако нельзя исключать тот факт, что несмотря на то, что право Правительства РФ представляет собой субъективное юридическое право, оно носит рестрикционный² характер.

Необходимо выделить следующий важный аспект: если закрепленное дозволение не реализуется участниками финансовых отношений, это также представляет собой проявление волевого критерия выбора правомерного поведения, выражаемого в выборе действия или бездействия. Однако возникает правомерный вопрос: если Министерство финансов РФ в отдельных случаях не будет принимать решения, право принятия которых делегировано ему Правительством РФ (то есть воздержится от реализации дозволений путем бездействия), то будет ли это являться реализацией дозволения? Исходя из представленных размышлений – будет.

Аналогичность обозначенной проблемы усматривается не только в бюджетном праве, но и в других правовых образованиях в системе финансового права.

Поэтому важно обратиться к п. 2 ст. 56 НК РФ, в котором установлено, что «налогоплательщик вправе отказаться от использования льготы либо приостановить ее использование на один или несколько налоговых периодов», причем в Постановлении Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации»³ разъясняется, что факт неучёта налогоплательщиком налоговой льготы при составлении декларации за конкретный налоговый период сам по себе не

¹ См.: Российская газета. 2018. 5 декабря.

² От лат. «restriction» – ограничение.

³ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

означает его отказ от использования соответствующей налоговой льготы в этом периоде (то есть нереализацию дозволения. – *Уточнение А.С.*).

Несколько иная правовая конструкция закреплена в абз. 9 ст. 25.1 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»¹, где устанавливается право кредитной организации отказаться в одностороннем порядке от уплаты процентов по договору субординированного кредита (депозита, займа, облигационного займа). Причем реализация кредитной организацией указанного права не влечет за собой возникновение финансовых санкций за неисполнение обязательств по уплате процентов по договору субординированного кредита (депозита, займа, облигационного займа). Реализация кредитной организацией права на отказ от исполнения отдельных условий обязательств определяется договором (правовая природа подобных договоров является смешанной).

Исходя из приведенных примеров способы реализации дозволений могут быть разными. Поэтому можно сослаться на позиции следующих ученых.

Как справедливо пишет И.А. Ильин, «ограничивая свободу каждого известными пределами, закон обеспечивает ему беспрепятственное и спокойное пользование своими правами, т.е. гарантирует ему свободу внутри этих пределов»². Еще С.С. Алексеевым было замечено, что диапазон такого способа, как дозволение, велик от допустимости в смысле ненаказуемости до одобряемого, высоко социально значимого и поэтому поощряемого поведения³.

Между тем вопрос воли в способах правового регулирования финансовых отношений остается открытым, и изучение свойств указанного понятия позволяет сформировать ряд отличительных признаков таких способов. Учитывая важность проблемы выявления признаков финансово-правовых

¹ См.: Российская газета. 1996. 18 июня.

² Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве (фрагменты) // Правоведение. 1992. № 3. С. 96.

³ См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. С. 56.

дозволений, тем не менее полагаем приоритетным определить основные качества последних.

Принимая во внимание научный довод о том, что волевой акт есть действие в условиях выбора, основанное на принятии решения, а инициация действия – это функция воли¹, следует выделять цель как неотъемлемую часть проявления воли. Однако важно понимать, что в способах правового регулирования цели проявляются по-разному. Поэтому в аспекте волевого признака способов правового регулирования финансовых отношений можно сформировать качества таких способов, определяемых в зависимости от характера цели.

Так, видится, что в запретах предполагается цель пассивного содержания, которая состоит в том, чтобы не нарушить финансово-правовые нормы. Достижение этой цели не требует инициативного поведения. В обязательствах цель участников финансовых отношений заключается в точном соблюдении установленных финансово-правовых норм, систематичности и регулярности их исполнения, а одна из основных задач состоит в избежании (недопущении) возможного негативного результата, связанного с применением мер юридической ответственности, т.е. цель побуждает проявлять активное поведение.

В дозволениях, как представляется, цель проявляется иначе, носит активный характер и предполагает самостоятельное планирование и достижение участниками финансовых отношений желаемых результатов, т.е. активность выражается в выборе поведения.

Таким участникам предоставляется выбор средства реализации финансово-правовых норм, детерминируемый волевым аспектом их поведения и обусловленный публичным интересом. Вместе с тем необходимо констатировать, что ввиду специфики финансовых отношений, складывающихся по поводу формирования, распределения и использования фондов

¹ Цит. по: *Сидоров К.Р.* Развитие представлений о воле в психологической науке // Вестник Удмуртского университета. Сер.: Философия. Психология. Педагогика. 2009. № 3, вып. 2. С.63–64.

денежных средств, такая цель обусловлена именно финансовым интересом, важность которого сводится к своевременности и эффективности формирования, распределения и использования фондов денежных средств.

Поэтому следует резюмировать, что характерным признаком финансово-правового дозволения может являться наличие инициативной цели достигнуть позитивного финансового результата.

Другим немаловажным аспектом, обуславливающим признак способов правового регулирования финансовых отношений, является риск, который, по мнению ученых, служит компонентом воли¹. Справедливым видится замечание о том, что волевое содержание риска заключается не только в выборе, но и в едином процессе регулирования поведения в соответствии с выбором, с целью достижения положительного результата². Как подытожил в своей статье В.А. Ойгензихт, «риск характеризуют наличие альтернатив, ситуация неопределенности или относительной неопределенности (неизвестности наступления определенных последствий), оценка альтернатив при принятии решения»³, особенно подчеркивая, что риск проявляется в волевой активности субъекта добиться положительного оптимального результата.

Применяя данные воззрения к финансовым отношениям следует выделить специфику способов их правового регулирования. Например, в абз. 2 п. 2 ст. 58 БК РФ установлено, что «законом субъекта РФ представительные органы муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, в бюджеты городских, сельских поселений (внутригородских районов),

¹ См., например: *Ойгензихт В.А.* Воля и риск // Известия высших учебных заведений. Сер.: Правоведение. 1984. № 4. С. 40–46.

² См.: Там же. С. 46.

³ Там же. С. 46.

входящих в состав соответствующих муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением)». Анализируя элемент правовой нормы, закрепленный в приведенном примере, при размышлении о риске, надо полагать, что субъект РФ, проявляя волю в границах альтернативного правомерного поведения (принимая решение о наделении или ненаделении определенными полномочиями представительных органов муниципальных районов и др.), будет действовать с учетом оценки ситуации, сложившейся в субъекте РФ, а также с учетом закрепленной в правовой норме БК РФ альтернативы. Риск в этом случае заключается в том, что на субъект РФ ложится определенная ответственность, по оценке экономической обоснованности установления подобных нормативов отчислений.

В связи с этим важно предположить: государство, закрепляя дозволения в нормативно-правовых актах, ожидает, что при реализации этих дозволений участники финансовых отношений будут действовать с учетом возможных рисков, выбирая наиболее оптимальный вариант правомерного поведения с целью достижения позитивного результата.

Так, рассматривая п. 2 ст. 81 БК РФ, в котором закреплена норма запрещающего содержания («в расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации запрещается создание резервных фондов законодательных (представительных) органов и депутатов законодательных (представительных) органов»), можно установить, что государство само оценивает существующие риски для бюджетной системы и устанавливает соответствующие запреты или обязанности.

Вместе с тем, закрепляя в финансово-правовых актах дозволения, законодатель, оценивая относительную неопределенность последствий их реализации, предоставляет возможность отдельным участникам финансовых отношений самостоятельно оценивать возможные последствия (риски) при проявлении волевой активности при формировании, распределении и использовании фондов денежных средств.

Поэтому к числу характерных качеств финансово-правового дозволения необходимо относить самостоятельность оценивания участниками финансовых отношений возможных последствий при реализации финансово-правовых норм дозволительного содержания.

Однако при оценке характера вероятных последствий принципиальным является вопрос публичного интереса, детерминирующий волевой аспект поведения участников финансовых отношений, которым руководствуется государство при установлении определенных финансово-правовых норм и который служит важным признаком закрепления рассматриваемых способов правового регулирования финансовых отношений. В научной литературе указывается, что публичный интерес послужил весомым основанием для расширения границ современного финансового права, обусловил поиск особых способов правового регулирования соответствующих общественных отношений, изменение круга его субъектов, а также всей финансовой политики государства в целом¹. Вместе с тем справедливым видится посыл А. Рождественского, отмечавшего, что только в понятии «публичный интерес» можно найти основания для выражения «публичное право»².

О важности публичного интереса И.В. Бит-Шабо пишет, что «не могут интересы общества идти вразрез с государственными интересами, равно как и наоборот»³.

Рассуждая о дозволениях как способе правового регулирования, К.Е. Игнатенкова указывает на ценный отличительный признак дозволения: оно выступает в качестве способа правового регулирования только в случае за-

¹ См.: Рыбакова С.В. Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. С. 5.

² См.: Рождественский А. Теория субъективных публичных прав. Критико-систематическое исследование. М., 1913. С. 228.

³ Бит-Шабо И.В. Вопросы реализации финансово-правовых принципов в процессе деятельности социальных государственных внебюджетных фондов // Финансовое право. Материалы секции финансового права VI Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» - «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции» / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Проспект, 2015. С. 5.

крепления в правовых актах¹. Однако, как было сказано ранее, данный признак не является исключительным только для дозволений. В финансовом праве все способы правового регулирования носят формально-определенный характер. Тем не менее, следует обратить внимание на мнение К.Е. Игнатенковой, которая ссылаясь на П.Г. Виноградова, резюмирует, что юридический смысл нормы состоит в указании относительно поведения. Однако указание не является обязательно приказанием, оно заключает в себе только объявление того, что правильно и что нет. Индивид подчиняется юридической норме не как произвольному приказанию, а в большей степени как объявлению прав, имеющему за собой авторитет власти².

В связи с этим заслуживает признания мысль, высказанная Т.С. Грачевым о том, что право – это мера и обязанность – тоже мера. Автор приводит показательное их сравнение: они располагаются на противоположных чашах весов, и от того, в какую сторону образуются «крен», зависит характер правового регулирования в государстве. По словам ученого, идеальной является ситуация, когда чаши находятся в равновесии, что служит залогом плавного, эволюционного развития во всех сферах общественных отношений³. Таким образом, важно подчеркнуть следующую особенность: в финансово-правовых дозволительных нормах закрепляется ожидаемое государством альтернативное поведение участников финансовых отношений, но не конкретизируется результат применения такого поведения. Иными словами, одни способы правового регулирования финансовых отношений носят абсолютный характер, а другие – вероятностный. Данная тенденция находит четкое отражение в результате реализации того или иного способа правового регулирования финансовых отношений.

¹ См.: Игнатенкова К.Е. Дозволение как способ правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 39.

² Цит. по: Рукавишников И.В. Указ. соч. С. 42.

³ См.: Грачев Т.С. К вопросу о структуре принципа единства прав и обязанностей // Современное право. М., 2009. С. 13.

Отмеченное обстоятельство позволяет выделить такой признак способов правового регулирования финансовых отношений, как результат действия способа правового регулирования.

Необходимо констатировать, что в специальной литературе результат определяется как конечный итог, следствие, завершающее собой какие-нибудь действия, явления, развитие чего-нибудь¹.

Рассматривая такой признак относительно каждого способа правового регулирования финансовых отношений, можно резюмировать, что, например, ожидаемый государством результат исполнения участниками финансовых отношений установленных обязанностей по своему содержанию является конкретизированным. Так, п. 4 ст. 145 БК РФ устанавливает, что проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, внесенные Правительством РФ в Государственную Думу, должны содержать показатели доходов и расходов в соответствии со ст. 146 и 147 БК РФ. Таким образом, следствием выполнения обязанностей государственными внебюджетными фондами будет являться итоговый результат, выраженный в конкретных числовых показателях. Представляется также, что закладываемый в диспозиции приведенной правовой нормы результат выражается в точности отдельных статей проекта бюджета.

Анализируя запрещающие финансово-правовые нормы, например в п. 4 ст. 27 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»², закрепляющего, что субвенции на осуществление полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов РФ, носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели, можно выделить такой аспект, как наличие определенного результата, выраженного в

¹ См.: Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935–1940.

² См.: СЗ РФ. 2010. № 49, ст. 6422.

воздержании органов государственной власти субъекта РФ от неправомерного нецелевого использования денежных средств. Результат соблюдения установленного запрета находится в корреляционной зависимости от результата исполнения обязанности использования денежных средств по назначению и удовлетворению публичных интересов.

Сложнее выглядит ситуация с определением результата в бюджетно-правовых дозволениях. Так, абз. 2 п. 1 ст. 154 БК РФ устанавливает возможность осуществления бюджетных полномочий исполнительно-распорядительного органа городского, сельского поселения, являющегося административным центром муниципального района, исполнительно-распорядительным органом муниципального района в случае, если в соответствии с законодательством РФ исполнительно-распорядительный орган городского, сельского поселения не образуется. В подобном случае наблюдается альтернативный характер результата, который может наступить как следствие реализации указанными участниками бюджетных отношений дозволения, содержащегося в приведенном абзаце. Так, в случае осуществления бюджетных полномочий исполнительно-распорядительным органом городского поселения результат будет определяться исходя из показателей деятельности самого городского поселения, в случае передачи полномочий исполнительно-распорядительному органу муниципального района результатом будет деятельность органа муниципального района.

Изложенное позволяет сформулировать качество, отличающее дозволения от иных способов финансово-правового регулирования: неконкретизированный результат поведения участников финансовых отношений, влияющего на процессы и объемы формирования, распределения и использования фондов денежных средств.

Продемонстрировать это можно на примере рассмотрения ст. 131, 138 БК РФ, закрепляющих основания распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований. Так, из ст. 138 БК РФ (абз. 2 п. 6) следует, что законом допускается

утверждение на плановый период не распределенного между муниципальными районами (городскими округами, городскими округами с внутригородским делением) объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) в размере не более 20 процентов общего объема указанных дотаций, утвержденного на первый год планового периода, и не более 20 процентов общего объема указанных дотаций, утвержденного на второй год планового периода.

При сравнении ст. 138 со ст. 131 БК РФ (абз. 2 п. 3) можно обнаружить, как менялись допустимые пределы утверждения нераспределенного объема дотаций между субъектами РФ. С принятием Федерального закона от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»¹ объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ увеличился с 15 до 30 процентов на первый год планового периода и с 20 до 30 процентов на второй год планового периода. Таким образом, увеличение процентного диапазона в рассматриваемой статье правомерно считать расширением объема предоставляемых дозволений.

Признавая, что все способы правового регулирования финансовых отношений традиционно призваны обеспечивать достижение главной цели публичного характера – планомерное формирование, распределение и использование фондов денежных средств государства, муниципальных образований и иных публичных денежных фондов, надо подчеркнуть, что главным признаком способов правового регулирования финансовых отношений будет являться признак имущественной направленности (признак публичного имущественного интереса), обусловленный прямым (непосредственным) или косвенным (опосредованным) влиянием таких способов на харак-

¹ См.: СЗ РФ. 2016. № 49, ст. 6852.

тер, своевременность и объемы формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств.

В завершение параграфа необходимо констатировать, что к общим признакам способов правового регулирования финансовых отношений относятся:

- признак формальной определенности;
- признак имущественной направленности (публичного имущественного интереса), обусловленный прямым (непосредственным) или косвенным (опосредованным) влиянием таких способов на характер, своевременность и объемы формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств публичного характера;
- особый характер волеизъявления в поведении участников финансовых отношений;
- направленность цели правового регулирования на достижение определенного результата;
- результат действия способа правового регулирования: поведенческий, выраженный в действиях участников финансовых отношений, и/или материальный, выраженный в объемах формирования, распределения и использования фондов денежных средств.

Основными особенностями финансово-правового дозволения являются:

- возможность влияния на развитие и изменение финансовых отношений;
- наличие свободы участников финансовых отношений в диапазоне установленного правомерного поведения (рестрикционный характер);
- наличие инициативной цели достичь позитивный финансовый результат;

– самостоятельность оценивания участниками финансовых отношений возможных последствий при реализации финансово-правовых норм дозволистельного содержания;

– неконкретизированный результат поведения участников финансовых правоотношений, обусловленный их выбором вариантов поведения в сфере формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств публичного характера.

1.3. Бюджетно-правовое дозволение: виды, формы и способы их реализации

Изучение теоретических основ бюджетно-правового дозволения позволило сделать выводы о его формах и способах реализации. Так, формами бюджетно-правового дозволения являются субъективное право и полномочие.

В справочной литературе слово «форма» толкуется как «вид, тип, устройство, внешнее выражение чего-нибудь, обусловленное определенным содержанием»¹; «способ существования содержания, неотделимый от него и служащий его выражением»².

Оценивая научный подход к пониманию понятия субъективного права в целом, важно согласиться со словами С.С. Алексеева, называющего его юридической дозволенностью поведения для конкретного субъекта³. С.Н. Братусь писал, что всякое субъективное право представляет собой определенную меру поведения, уточняя, что такая мера выражается в принадлежащей лицу определенной возможности и обеспеченности известного поведения в отличие от обязанности⁴. А.Г. Александров определял субъек-

¹ См.: *Лапатухин М.С. и др.* Школьный толковый словарь русского языка: пособие для учащихся / М.С. Лапатухин, Е.В. Скорлуповская, Г.П. Снетова; под ред. Ф.П. Филина. М.: Просвещение, 1981. С. 418.

² См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 255–256.

³ См.: *Алексеев С.С.* Теория права. М.: Изд-во БЕК, 1995. С. 75.

⁴ См.: *Братусь С.Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. М.: Юриздат, 1947. С. 34.

тивное право как «охраняемую государством возможность для одного требовать известного поведения (действия или воздержания от действия) от других лиц»¹.

Поддерживая позицию Н.И. Матузова о том, что субъективное право субъективно в том смысле, что связано с субъектом и обусловлено его волей и сознанием², при изучении бюджетно-правового дозволения можно говорить о пределах воли и сознания участника бюджетных отношений, которому предоставляются субъективные бюджетные права для дальнейшего вступления в бюджетные правоотношения.

Вместе с тем надо уточнить, что вопрос определения субъективного права является сложным, неодинаково толкуемым различными учеными. Так, В.С. Нерсисянц отмечал, что «права человека – это субъективные права, выражающие не потенциальные, а реальные возможности индивида, закрепленные в конституциях, международно-правовых актах и законах. Данное положение следует подчеркнуть, поскольку нередко в правоведении встречается понимание субъективного права лишь как элемента конкретного правоотношения, возникающего при наличии юридического факта, который порождает данное отношение»³. Н.И. Матузов, исследуя данное положение, высказал иную позицию, поскольку способ возникновения, форма проявления и реализации тех или иных прав не имеют принципиального значения для их характеристики как субъективных⁴.

Видится важным мнение Е.Г. Писаревой о том, что применительно к государственным учреждениям субъективное право представляет собой гарантированную системой финансового законодательства меру возможного поведения, принадлежащую указанным организациям как управомоченным

¹ Александров Н.Г. Юридическая норма и правоотношение. М.: Юриздат, 1947. С. 16.

² См.: Матузов Н.И. О праве в объективном и субъективном смысле. Гносеологический аспект // Правоведение. 1999. № 4. С. 132.

³ Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М.: Норма, 2004. С. 229 (автор главы – В.С. Нерсисянц).

⁴ См.: Матузов Н. И. Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966. С. 53.

участниками финансовых правоотношений в целях удовлетворения их интересов. Автор так развивает эту мысль: «В бюджетных правоотношениях доминирующее субъективное право государственного учреждения как управомоченного лица – это право на финансирование своих расходов из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Обозначенное право по своей сути является главной гарантией осуществления финансовой деятельности»¹.

О гарантированности субъективного права С.С. Алексеев писал, что оно выражает собой социальный плюс, обладает силой притяжения и одновременно является гарантирующей силой, поскольку благоприятствует собственному активному поведению субъектов². Современные исследователи В.В. Долинская и В.В. Фалеев определяют «субъективное право как меру возможного поведения управомоченного лица, включающую в себя следующие возможности: 1) реализовать право собственными действиями, т.е. возможность совершения определенных действий самим управомоченным лицом в целях осуществления своих интересов, удовлетворения своих потребностей; 2) требовать соответствующего поведения от обязанного лица, т.е. возможность требования управомоченным лицом от другого лица (или лиц) совершения должных действий или воздержания от них; 3) использовать предоставленные ему меры правоохранительного характера, право на защиту»³.

Размышляя о данной категории в гражданском праве, Ю.С. Гамбаров раскрывал содержание субъективного права через совокупность отдельных элементов, к ним он относил: 1) лицо, которому оно предназначено слу-

¹ Писарева Е.Г. Субъективные права государственных учреждений в области осуществления финансирования их расходов из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Очерки бюджетно-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. С. 410.

² См.: Алексеев С.С. Теория права. С. 174.

³ Долинская В.В., Фалеев В.В. Миноритарные акционеры: статус, права и их осуществление / отв. ред. В.В. Долинская. М., 2010. С. 27.

жить; 2) предмет, из которого оно удовлетворяется; 3) защиту, без которой не существовало бы никакого права¹.

Анализ изложенных подходов к пониманию субъективного юридического права позволяет сделать вывод о том, что определения его понятий не противоречат друг другу в аспекте понимания такого права, как меры дозволенного поведения.

По справедливому высказыванию С.С. Алексеева, юридические дозволения, как и дозволения вообще, имеют предоставительное предназначение и призваны давать простор, возможность для «собственного», преимущественно по усмотрению, по интересу поведения участников общественных отношений. По мнению автора, с юридической стороны они выражаются в субъективных правах на собственное активное поведение². Разделяя позицию ученого о том, что дозволение в праве – это субъективное юридическое право, и ему свойственно все то, что присуще субъективным юридическим правам (наличие известного «юридического плюса»; момент усмотрения; мера юридических возможностей), видится правомерным применить данный подход в аспекте бюджетно-правового регулирования.

Представляется, что в рамках определения содержания субъективного юридического права можно говорить о следующих его признаках: представляет собой меру дозволенного поведения; обеспечено государственными гарантиями его реализации; включает в себя притязание как меру защиты основного субъективного права; зависит от воли субъекта правоотношения при его реализации.

В рамках рассмотрения субъективных юридических прав вызывает интерес характер содержания бюджетно-правовых норм (материальных и процессуальных), в которых такое право закреплено.

В числе субъективных юридических прав материального характера, принадлежащих участникам бюджетных отношений, можно назвать право

¹ См.: Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. СПб., 1911. Т. 1: Часть Общая. С. 380.

² См.: Гамбаров Ю.С. Курс гражданского права. С. 227.

органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) (абц. 4 ст. 31 БК РФ).

Еще один аспект субъективного юридического права материального характера можно выявить при анализе абз. 3 п. 4 ст. 103 БК РФ, в котором закреплено принадлежащее Российской Федерации право осуществления государственных внешних заимствований Российской Федерации и заключения договоров о предоставлении государственных гарантий для привлечения внешних кредитов (займов). Однако следует оговориться об особом виде взаимосвязи материальных и процессуальных норм в приведенном примере. Так, если право РФ осуществлять государственные внешние заимствования является субъективным юридическим правом материального характера, то заключение договоров о предоставлении государственных гарантий для привлечения внешних кредитов (займов) следует относить к субъективному юридическому праву процессуального характера¹. Здесь же важно подчеркнуть: Министерство финансов РФ вправе привлекать агентов Правительства РФ к работе по возврату задолженности юридических лиц, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по денежным обязательствам перед Российской Федерацией, в том числе задолженности по средствам целевого финансирования юридических лиц, условием предоставления которых являлась передача акций в собственность Российской Федерации.

В этой связи актуален судебный процесс, сторонами которого выступали: Министерство финансов РФ (в лице ОАО «Россельхозбанк» - агента Правительства РФ) – истец, и сельскохозяйственный производственный кооператив им. Черняховского – ответчик. В рамках соответствующих пра-

¹ О государственных гарантиях см. подробнее: Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС. 2006. № 8.

воотношений производственному кооперативу им. Черняховского были предоставлены денежные средства, являющиеся федеральной собственностью¹. Судом было установлено, что агент Правительства РФ действует от имени Министерства финансов РФ на основании доверенности, в которой полномочия агента устанавливает Министерство финансов РФ.

Анализ мнений ученых и положений бюджетного законодательства позволяет резюмировать, что следующей формой бюджетно-правовых дозволений является бюджетное полномочие. Рассматривая правовую природу этой категории, важно отметить, что изначально термин «полномочие» отсутствовал в бюджетном законодательстве: Законом РСФСР от 16 декабря 1961 г. «О бюджетных правах Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, автономных советских социалистических республик и местных Советов народных депутатов РСФСР»² устанавливались бюджетные права. Однако, как представляется, в указанном нормативно-правовом акте усматривалась некая совокупность прав и обязанностей субъектов бюджетных отношений (п. «в» ст. 16), что в настоящее время согласно норме-дефиниции, закрепленной в ст. 6 БК РФ, называется бюджетными полномочиями.

Неслучайно в работе 1996 г. Н.И. Химичевой дается определение бюджетных прав местных Советов, где «под бюджетными правами понимают те их полномочия, которые выражают право на самостоятельный бюджет как материально-финансовую базу деятельности Совета депутатов трудящихся. Отсюда бюджетные права областных (краевых) Советов – это их полномочия по поводу образования и использования денежного фонда, сосредоточенного в бюджете области (края)»³. Автор допускала в указан-

¹ См.: Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18 августа 2009 г. по делу № А 35-870/09-С 23. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Свод законов РСФСР. 1988. Т. 5, ст. 213.

³ Химичева Н.И. Бюджетные права областных (краевых) советов. М.: Юрид. лит., 1996. С. 19.

ной работе применение терминов «права», «полномочия», «предмет ведения», «компетенция» в тождественном значении.

Особо следует выделить позицию М.И. Пискотина и Н. Ширкевича, утверждавших, что бюджетные права складываются из ряда полномочий. Основные из них – право получать определенные бюджетные доходы и право распределять полученные средства путем составления и утверждения своего бюджета¹.

Проблема формирования взглядов ученых на указанные формы государственной деятельности относится к одной из сложных в юридической науке, эволюционирует в зависимости от смены нормативно-правовых актов и развития государства в целом. Вопросу соотношения объема «прав» и «обязанностей» в категории полномочий уделяется внимание многими видными учеными. Ю.А. Тихомиров пишет, что в законодательстве нередко закрепляются отдельно права и обязанности органа и используется понятие «полномочие», в значении которого сливаются значения обоих понятий. Вместе с тем ученый называет такую особенность, как получение органом власти возможности самостоятельно оценить ситуацию и принять соответствующее решение, а также совершать управленческие действия, что подтверждает неразрывность понятий «права» и «обязанности». Иными словами, права предоставляются субъекту публично-властных отношений для обязательной реализации².

Помимо вопроса о содержании полномочий с позиции включения в них прав и обязанностей также важно установить соотношение понятий «полномочия» и «компетенция».

Так, Б.М. Лазарев заметил, что система полномочий органа по осуществлению государственной власти представляет собой основу компетенции соответствующего органа. По словам исследователя, компетенция включает в себя обязанность (перед государством) и право (по отношению

¹ См.: Пискотин М.И., Ширкевич Н. О бюджетных правах местных советов // Советы депутатов трудящихся. 1959. № 7. С. 22.

² См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001 С. 143.

к управляемым объектам) выполнять определенные функции (планирование, регулирование, контроль и др.). Вместе с тем автор подчеркнул, что управленческие функции и управляемые объекты не являются элементами компетенции, поскольку ее главная составляющая – права и обязанности осуществлять указанные в законе функции применительно к определенным объектам¹.

В бюджетно-правовой теории существуют точки зрения, согласно которым полномочия представляются как элемент компетенции, в них подчеркивается и то, что компетенция как правовая категория определяется через соответствующие полномочия, поэтому бюджетную компетенцию государства и муниципальных образований целесообразно рассматривать в аспекте прав и обязанностей².

При этом обращает на себя внимание мнение о разграничении компетенции по субъектному составу (компетенция публично-территориальных образований и компетенция органов власти)³. Так, М.В. Карасева особо отмечает, что бюджетной компетенцией обладают не только общественно-территориальные образования как субъекты бюджетного права, но и органы государственной власти и местного самоуправления как самостоятельные субъекты бюджетного права, а также Банк России. Автор пишет: «В этом случае правоспособность и дееспособность субъекта бюджетного права приходится на долю одного лица – того органа, который наделен бюджетной компетенцией»⁴.

М.Ю. Тихомиров, подчёркивающий разноречивость использования в нормативно-правовых актах понятий «компетенция» и «полномочия», объясняет это исторической составляющей⁵.

¹ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 101–102.

² См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник для вузов / Ю.А. Крохина. М.: Норма, 2004. С. 259.

³ См.: Там же. С. 214.

⁴ Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юрист, 2002. С. 214 (автор главы – М.В. Карасева).

⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. С. 55.

Стоит согласиться с автором в том, что для публичного права термин «компетенция» является базовым, а все остальные служат видовыми понятиями, призванными отражать те или иные грани явлений в публично-правовой сфере общества и государства¹. Эту позицию поддерживают другие исследователи².

Вместе с тем следует отметить, что С.С. Алексеев возражает против отождествления прав и обязанностей в компетенции с единой правообязанностью³.

Резюмируя сущностные характеристики понятий «компетенция» и «полномочие», видится уместным согласиться с позицией М.В. Баглая, который отмечает, что компетенцией публичного органа является объем полномочий, реализация которых раскрывает основные функции публичного органа⁴.

В работах И.В. Рукавишниковой имеется научная позиция, в соответствие с которой самостоятельность участников бюджетных правоотношений в принятии решений полностью не исключается, поскольку действующее законодательство все равно предоставляет им возможность принимать определенные решения и совершать определённые действия, самостоятельно устанавливая условия и формы их реализации⁵. Соглашаясь с автором, важно отметить, что, в формулировке понятия полномочий не выделяются те или иные права как субъективные юридические права, однако нельзя отрицать их наличие при уяснении смысла такой формулировки.

Применяя научные подходы к определению границ самостоятельно-

¹ См.: Там же. С. 55.

² См., например: Финансовое право: учебник / К.С. Бельский и др.; под ред. С.В. Запольского. М.: Рос. акад. правосудия; Эксмо, 2006. С. 134 (автор главы – Д.Е. Фадеев); Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юрист, 2002. С. 213 (автор главы – М.В. Карасева).

³ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск: СвЮрИнститут, 1972. Т. 1. С. 295.

⁴ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА, 1998. М, 1998. С. 479.

⁵ См., например: Рукавишникова И.В. Метод финансового права / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 164.

сти участников бюджетных отношений в законодательно установленных бюджетных полномочиях, следует рассмотреть их в аспекте объема предоставленных прав органам государственной власти, органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления.

В параграфе 1.2 настоящей работы в качестве признака бюджетно-правового дозволения выделяется такой признак, как наличие свободы участников финансовых отношений в диапазоне установленного правомерного поведения, который носит рестрикционный (ограничивающий) характер. Представляется, что бюджетным полномочиям свойственна рестрикционная правовая природа. Примером этому может служить полномочие Федерального казначейства РФ, связанное с осуществлением составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета (ст. 166.1 БК РФ). Так, в полномочии усматривается дозволительная мера определения кассового плана, порядка его составления и ведения. Однако Приказом Минфина России от 09.12.2013 № 117 н «О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году»¹ установлены те границы, в которых Федеральное казначейство должно действовать.

Однако несколько по-иному видятся бюджетные полномочия, в которых объем предоставляемых прав участникам бюджетных отношений намного шире, чем в рестрикционных бюджетных полномочиях. Например, в правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ) закреплено противоположное рестрикционному, а именно, дискреционное полномочие законодателя по регулированию налоговых отношений. Учитывая, что налоговые полномочия органов власти по своей правовой природе согласуются с бюджетными полномочиями, видится допустимым рассмотреть этот пример подробнее. Так, Конституционным Судом РФ установлено: «Нормативно-правовое регулирование в сфере налогов и сборов относится к компетенции законодателя, ко-

¹ Российская газета. 2014. 25 февраля.

торый обладает достаточно широкой дискрецией в выборе конкретных направлений и содержания налоговой политики, самостоятельно решает вопрос о целесообразности налогообложения тех или иных экономических объектов, руководствуясь при этом конституционными принципами регулирования экономических отношений... Обладая широкими дискреционными полномочиями в сфере налогообложения, законодатель тем не менее не может действовать произвольно»¹. Думается, что сформулированный вывод в полной мере распространяется на регулирование бюджетных отношений наряду с налоговыми. Анализ приведенного контекста Постановления приводит к пониманию бюджетных полномочий. Так, обращает на себя внимание правовая конструкция «дискреционные полномочия».

Представляется, что Конституционный Суд РФ неслучайно выделил данный вид полномочий. В переводе с французского термин «дискреционные полномочия» (*discretionnaire*) означает «зависящий от личного усмотрения». В некоторых научных источниках этот термин означает полномочия, предоставляемые какому-либо лицу, действовать по собственному усмотрению².

В одном из актов Федеральной миграционной службы Российской Федерации дискреционные полномочия определяются как «совокупность прав и обязанностей органа государственной власти, должностных лиц, предоставляющие возможность органу государственной власти или должностному лицу по своему усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого управленческого решения либо предоставляющие возможность выбора по своему усмотрению одного из

¹ Постановление Конституционного Суда РФ № 10-П/2009 от 22 июня 2009 г. «По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 3211 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета)». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision29318.pdf> (дата обращения: 11.11.2016).

² См.: Энциклопедия российского и международного налогообложения / сост. А.В. Толкушкин. М.: Юристъ, 2003. URL: <http://taxation.academic.ru>

нескольких предусмотренных ведомственным актом вариантов управленческих решений». В данном акте содержится указание на то, что дискреционные полномочия являются неотъемлемой частью публичной правоприменительной деятельности, поскольку при применении норм права к конкретному делу позволяют учитывать его индивидуальные особенности, реализовать принцип соразмерности мер управленческого воздействия, учесть многочисленные нюансы управленческой среды¹.

О дискреционном характере бюджетных полномочий свидетельствует содержание статьи 85 БК РФ, закрепляющей право органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, только при наличии соответствующих средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением межбюджетных трансфертов). Можно предположить, что решение перечисленных задач в определенной мере будет основано на личном усмотрении указанных органов власти.

На основе изложенного можно сформулировать дефиницию дискреционных бюджетных полномочий: это совокупность прав и обязанностей органов государственной власти (органов местного самоуправления), реализация которых обусловлена публичным интересом и представляет собой возможность по своему усмотрению определить содержание принимаемого решения или выбрать одно из нескольких предусмотренных бюджетным законодательством решений по формированию, распределению и исполь-

¹ См.: Приказ ФМС РФ от 22 января 2009 г. № 3 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе на коррупциогенность». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

зованию централизованных фондов денежных средств и контролю за соблюдением бюджетного законодательства.

В связи с этим целесообразно предложить дополнить БК РФ ст. 31.2 «Принцип дискреционного осуществления бюджетных полномочий», закрепляющей, что «При осуществлении полномочий по формированию, распределению и использованию бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, закрепленных настоящим Кодексом, органы государственной власти (органы местного самоуправления) и должностные лица определяют содержание принимаемых решений по своему усмотрению, руководствуясь целями и задачами публичного характера».

Рассмотрев формы бюджетно-правовых дозволений необходимо изучить способы их реализации. Проведенный анализ отдельных источников позволяет предположить, что некоторые способы реализации форм бюджетно-правовых дозволений, выраженные в субъективных юридических правах и полномочиях, опосредованы механизмом правовой транзакции.

Механизм правовой транзакции предполагает, что в результате реализации субъективного юридического права (полномочия) одного участника бюджетных отношений у другого участника возникают соответствующие предоставленным (переданным) субъективные юридические права (полномочия).

В качестве примера способа реализации субъективных юридических прав (полномочий), не предполагающего наличие правовой транзакции, следует привести ст. 165 БК РФ, в которой закрепляются основные полномочия Министерства финансов РФ. Например, абз. 13 ст. 165 БК РФ гласит, что Министерство финансов РФ представляет Российскую Федерацию в договорах о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации. Содержание представленного положения названной статьи свидетельствует об исключительном характере полномочия Министерства финансов РФ на выполнение соответствующих действий.

Другой способ реализации форм бюджетно-правового дозволения предполагает наличие правовой транзакции, согласно которой, с одной стороны, участник бюджетных отношений реализует принадлежащее ему субъективное юридическое право (полномочие) на предоставление (передачу) другому участнику бюджетных отношений определенных в бюджетном законодательстве субъективных юридических прав (полномочий), с другой стороны, он инициирует появление у другого участника бюджетного отношения субъективных юридических прав (полномочий).

В первом случае, при наличии механизма правовой транзакции, предполагающего нормотворческий порядок способа реализации формы бюджетно-правового дозволения, за определенными участниками бюджетных отношений закрепляется право предоставления права другим участникам бюджетных отношений.

Примером этому может служить содержание п. 5 ст. 13 Закона о федеральном бюджете на 2018 г. (2019-2020 гг.)), в котором закрепляется право Правительства РФ в 2018 г. предоставить Министерству финансов РФ право принимать решения о предоставлении государственных гарантий РФ в валюте РФ по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами на цели, установленные Правительством РФ, в пределах сумм, определенных Программой государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. Надо отметить, что в Законе о федеральном бюджете на 2019 г. (2020-2021 гг.)) данный пункт отсутствует, несмотря на то, что Программа государственных гарантий Российской Федерации рассчитана на 2019 и 2020 годы.

Во втором случае, при делегировании полномочий, способ реализации проявляется в том, что носитель первоначального полномочия имеет установленную законом возможность передать свои полномочия или их часть иному участнику бюджетных отношений.

Содержание статей 93.3. и 136 БК РФ свидетельствует об институте делегирования бюджетных полномочий субъекта РФ муниципальному образованию для обеспечения сбалансированности местных бюджетов.

Наряду с рассмотрением форм бюджетно-правовых дозволений и способов их реализации важно определиться с основными видами бюджетно-правовых дозволений.

Так, в зависимости от источников, в которых закреплены субъективные юридические права (полномочия) участников бюджетных отношений, предоставляемая указанным участникам свобода выбора поведения может содержаться в нормах бюджетного законодательства, а также в Постановлениях РФ, актах Министерства финансов РФ и других подзаконных нормативно-правовых актах. Таким образом, по источнику закрепления субъективных юридических прав (полномочий) бюджетно-правовые дозволения можно разделять на дозволения, закрепляемые в законе; дозволения, закрепляемые в подзаконном нормативном правовом акте. Например, в подзаконном нормативно-правовом акте могут устанавливаться полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, осуществляющего детализацию утверждаемых лимитов бюджетных обязательств по подгруппам (подгруппам и элементам) видов расходов (п. 3 ст. 219.1 БК РФ)¹.

Продолжая классификацию бюджетно-правовых дозволений, следует разделить их по признаку наличия или отсутствия условия, определяющего возможность реализации субъективного юридического права (полномочия) участников бюджетных отношений. В этой связи бюджетно-правовые дозволения следует разделять на условные и безусловные.

Так, к первому виду можно относить дозволения, связанные с наличием условия, при соблюдении которого возможна реализация соответ-

¹ См.: Приказ Минфина России от 30 ноября 2015 г. № 187н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ствующего субъективного права (полномочия). Следует оговориться, что в гражданском законодательстве (ст. 157 ГК РФ) содержатся положения, регулирующие условия сделок.

Ко второму виду относятся дозволения, которые не обременяют участников бюджетных отношений условиями реализации субъективного юридического права (полномочия). Например, п. 1 ст. 171 БК РФ установлена исключительная прерогатива Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и местных администраций муниципальных образований на составление проектов бюджетов, не предусматривающая никаких условий наделения указанных участников бюджетных отношений таким субъективным юридическим правом (полномочием).

Требует особого внимание условное дозволение, содержащееся в ст. 16 Закона о федеральном бюджете на 2018 г. (2019-2020 гг.), регулирующей особенности списания в 2018 году отдельных видов задолженности перед федеральным бюджетом. Так, в приведенной статье установлено, что задолженность субъектов РФ, муниципальных образований и юридических лиц по уплате пеней, штрафов и процентов, начисленных на основании договора (сделки) и (или) положений гражданского или бюджетного законодательства Российской Федерации за несвоевременное исполнение денежных обязательств перед Российской Федерацией и (или) пользование чужими денежными средствами, подлежит списанию (прощению) в случае полного исполнения других обязательств должника по уплате денежных средств, определенных соответствующим договором (сделкой), возврату неосновательного обогащения, возмещению убытков. Условность заключается в полном исполнении других обязательств должником.

Как видно из положения статьи, законодатель уточняет понятие списания, которое в вышеприведенной формулировке носит характер прощения. Думается, такая правовая конструкция, как списание (прощение) долга в бюджетном праве может и должна быть отнесена именно к дозволению,

поскольку Российская Федерация в лице соответствующих органов власти наделяется субъективным юридическим правом такое списание осуществить, что вполне может проявляться в форме бюджетной амнистии.

Следует сказать, что в российском законодательстве понятие «амнистия» закреплено в ст. 84 Уголовного кодекса Российской Федерации¹ (далее – УК РФ).

В Письме Министерства финансов РФ от 17 февраля 2016 г. № 03-01-11/8774² имеется упоминание о налоговой амнистии, но без раскрытия подробного содержания этого термина.

Обратившись к изучению происхождения термина «амнистия», можно установить, что это слово произошло от греческого слова *amnestia* – забвение, прощение³. Думается, что при его заимствовании и введении в терминологию российского законодательства, в частности в УК РФ, его содержание было расширено и дополнено словосочетанием «прощение за совершенное преступление».

Поэтому видится весьма уместным заимствовать термин «амнистия» и применить его к бюджетному законодательству. Под «бюджетной амнистией» предлагается понимать: списание Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием задолженности, образовавшейся перед бюджетами указанных публично-правовых образований, обусловленное отсутствием у должника реальной возможности погашения этой задолженности и осуществляемое в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации

¹ Актом об амнистии лица, совершившие преступления, могут быть освобождены от уголовной ответственности. Лица, осужденные за совершение преступлений, могут быть освобождены от наказания, либо назначенное им наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания, либо такие лица могут быть освобождены от дополнительного вида наказания. С лиц, отбывших наказание, актом об амнистии может быть снята судимость. См. подробнее: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 17 апреля 2017 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25, ст. 2954; Российская газета. 2017. 19 апреля.

² Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: URL: <http://slovarus.info/grk.php> (дата обращения: 08.09.2016).

и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

В этой связи, представляется важным закрепление термина и определения понятия «бюджетная амнистия» в статье 6 БК РФ. Предлагается дополнить ст. 6 БК РФ новым абзацем следующего содержания: «бюджетная амнистия - списание Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием задолженности, образовавшейся перед бюджетами указанных публично-правовых образований, обусловленное отсутствием у должника реальной возможности погашения этой задолженности и осуществляемое в соответствии с настоящим Кодексом и принятыми в соответствии с ним федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления».

Обращает на себя внимание п. 3 ст. 16 Закона о федеральном бюджете на 2018 г. (2019-2020 гг.), в котором установлено: «Правительство Российской Федерации в 2018 году вправе принимать решения о списании 100 процентов задолженности стран - дебиторов Российской Федерации, завершивших свое участие в расширенной Инициативе по облегчению долгового бремени беднейших стран». Не утрачивает своей актуальности это положение и в п. 3 ст. 16 Закона о федеральном бюджете на 2019 г. (2020-2021 гг.).

Противоречивость ситуации видится в том, что при реализации Правительством РФ субъективного юридического права на списание задолженности стран-дебиторов РФ у этих стран должна возникнуть юридическая обязанность принять это списание (согласно правовой логике, субъективному праву одного лица всегда противопоставляется юридическая обязанность другого лица – участника отношения). Однако думается, что в бюджетных отношениях имеют место случаи-исключения, когда у другой стороны отношения также возникает субъективное юридическое право на принятие или непринятие списанного долга. Таким образом, для бедней-

ших стран бюджетная амнистия как дозволение заключается в том, что они наделяются правом принятия или непринятия такого прощения. И, что немаловажно, в случае непринятия страной-должником списания долга перед Российской Федерацией у Правительства РФ, выступающего от лица Российской Федерации, возникнет обязанность этот долг взыскать.

Еще одной особенностью дозволений в бюджетном праве, позволяющей разделять их на альтернативные и безальтернативные, является наличие у участников бюджетных отношений возможности выбора предоставленных правовых возможностей. В специальной литературе под словом альтернатива (фр. *alternative*, от лат. *alternatus* – другой) понимается необходимость выбора одной из двух или более исключających друг друга возможностей, а также каждая из этих возможностей¹. Представляется, что законодатель в некоторых статьях БК РФ предусматривает такую альтернативу, например, абз. 2 п. 3 ст. 103 БК РФ устанавливает, что право осуществления государственных внутренних заимствований от имени Российской Федерации в соответствии с БК РФ принадлежит Правительству РФ либо уполномоченному им Министерству финансов РФ. Думается, что альтернатива заключена в том, что реализация права Российской Федерации на осуществление государственных внутренних заимствований предполагает принятие Правительством РФ решения о том, кто это право будет реализовывать.

Примером безальтернативного дозволения может служить содержание абз. 2 п. 1 ст. 107 БК РФ, гласящего: «Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган муниципального образования вправе в целях управления соответствующим долгом утвердить дополнительные ограничения по государственному долгу субъекта Российской Федерации, муниципальному долгу». Право, предоставляемое представительным органам государственной власти и представительным органам местного самоуправ-

¹ См.: Словарь русского языка: в 4 т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; под ред. А.П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999. Т. 1. С. 33.

ления, не предусматривает иных вариантов поведения, кроме возможности дополнить существующие ограничения по государственному (муниципальному) долгу, установленные пп. 2 и 3 ст. 107 БК РФ. Вместе с тем следует отметить такую особенность: в приведенном примере наряду с установленным правом предполагается некое целеполагание, которое как бы объясняет факт предоставления указанного права.

М.И. Байтин писал, что целеустановочные нормы – это установления, определяющие, во-первых, глобальные цели, стоящие перед обществом, государством в лице его органов и должностных лиц, во-вторых, назначение, цели и задачи отдельных отраслей права и правовых институтов, участников (субъектов) регулируемых отношений, формы и средства правового регулирования¹. Соглашаясь с приведенной позицией, следует уточнить, что целеустановочные нормы обуславливают выбор способа (средства) правового регулирования. В частности, п. 1 ст. 172 БК РФ содержит в себе как цель (своевременное и качественное составление проектов бюджетов), так и возможность, которая заключается в предоставлении соответствующим финансовым органам права получать необходимые сведения от иных финансовых органов, а также от иных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

В продолжение размышления об альтернативных и безальтернативных бюджетно-правовых дозволениях имеет место разделение бюджетно-правовых дозволений по признаку делимости / неделимости субъективных юридических прав (полномочий) от личности участника бюджетных отношений, которому предоставляются такие права (полномочия) в бюджетно-правовых нормах. Так, например, в ст. 166 БК РФ, устанавливаются исключительные полномочия руководителя Министерства финансов РФ. Руководитель Министерства финансов РФ вправе только лично выполнять предоставленные ему полномочия (например, давать разрешение

¹ См.: Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов: Изд-во СГАП, 2001. С. 214.

на предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета, за исключением бюджетных кредитов, предоставляемых в соответствии со статьей 93.6 БК РФ). Думается, сказанное подтверждает аспект неотчуждаемости субъективных юридических прав (полномочий) от статуса участника бюджетных отношений, что позволяет по названному критерию выделять такой тип как непередаваемые бюджетно-правовые дозволения.

Наряду с этим, в бюджетном законодательстве закреплены передаваемые субъективные юридические права (полномочия). Продемонстрировать это можно на примере ст. 215.1 БК РФ, в которой закрепляется, что кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством. Как видится из смысла приведенного положения, кассовое обслуживание бюджетов осуществляет Федеральное казначейство. Однако вместе с этим, в следующем абзаце приведенной статьи (абз. 5 ст. 215.1 БК РФ) установлена возможность передачи полномочий Федерального казначейства по кассовому обслуживанию соответствующих бюджетов исполнительным органам государственной власти субъекта РФ, при условии наличия у субъекта РФ в собственности (пользовании, управлении) необходимого имущества для осуществления полномочий по кассовому исполнению бюджетов¹. В итоге, видится целесообразным, разделить бюджетно-правовые дозволения на передаваемые и непередаваемые.

Ко всему вышесказанному, в качестве отдельного размышления, следует добавить, что особенностью реализации некоторых субъективных юридических прав (полномочий) является такая форма их реализации как заключение публичных соглашений. Необходимо отметить, что в науке

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 2, ст. 400.

финансового права некоторыми учеными уделяется внимание публичному договору¹, к разновидности которых относятся публичные соглашения.

В ст. 78.2 БК РФ закреплено, что соответствующее право на заключение соглашений о предоставлении субсидий на срок реализации соответствующих решений, превышающий срок действия утвержденных получателю бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств на предоставление субсидий, может устанавливаться решениями Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации муниципального образования.

Для изучения данного вопроса можно обратиться к ст. 168 БК РФ, где соответствующим органам власти и управления предоставляется возможность осуществлять исполнение бюджетов через органы Федерального казначейства на основании соглашений.

Если проанализировать термин «соглашение», то в словарях оно разъясняется как взаимное согласие, договоренность; договор, устанавливающий взаимные обязательства². В словаре С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой определение также соответствует приведенным понятиям³.

Наряду с рассмотрением аспекта заключения публичных соглашений, необходимо резюмировать, что правовая форма реализации субъективных юридических прав (полномочий) осуществляется путем принятия нормативных правовых актов, издания актов правоприменения, разработки финансово-плановых актов и др. Однозначное уяснение их смысла требует специального толкования.

Изучение содержания данного параграфа позволило сделать выводы о видах, формах и способах реализации форм бюджетно-правовых дозволений.

¹ См. например: *Горлова Е.Н.* Публичный договор в финансовом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

² См.: *Ефремова Т.Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-образовательный. М.: Рус. яз., 2000.

³ См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М.: ООО «А ТЕМП», 2006.

Виды бюджетно-правовых дозволений можно установить по следующим основаниям:

- по источнику закрепления дозволений –
закрепленные в законе;
закрепленные в подзаконном нормативном правовом акте;
- по признаку наличия или отсутствия условия, определяющего возможность реализации субъективного юридического права (полномочия) участников бюджетных отношений –
условные;
безусловные;
- по наличию либо отсутствию выбора поведения участников бюджетных отношений –
альтернативные;
безальтернативные;
- по делимости/неделимости от личности участника бюджетных отношений, предоставляемых субъективных юридических прав (полномочий) –
передаваемые;
непередаваемые.

Формами бюджетно-правовых дозволений являются:

субъективное юридическое право;
полномочие.

Способы реализации форм бюджетно-правовых дозволений можно подразделить по следующим основаниям:

- по наличию или отсутствию правовой транзакции –
- предполагающие реализацию субъективных юридических прав (полномочий) путем их предоставления (передачи) другим участникам бюджетных отношений через механизм правовой транзакции.

В свою очередь этот способ реализации субъективных юридических прав (полномочий) делится на:

право предоставить право;

право делегировать (передавать) полномочия;

- предполагающие реализацию участником бюджетных отношений субъективных юридических прав (полномочий) без правовой транзакции.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДОЗВОЛЕНИЯ ПРИ ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ГРУПП БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

2.1. Дозволение как способ воздействия на материальные бюджетные отношения (на примере регулирования доходов и расходов бюджетов)

Правовое регулирование бюджетных отношений формируется под воздействием общеправовых принципов и принципов организации и функционирования бюджетной системы. Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений особым образом востребован при реализации следующих принципов: принципа самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ), принципа равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ст. 31.1 БК РФ), принципа эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ).

Принципы бюджетной системы распространяются на все бюджетные отношения, приобретая свои особенности в соотношении со способами регулирования таких отношений. Не является исключением сфера доходов бюджетов. Так, например, институт доходов бюджетов обусловлен реализацией различных принципов организации и функционирования бюджетной системы, в т.ч. принципа равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований, означающего определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными БК РФ (ч. 1 ст. 31.1 БК РФ).

Важно оговориться, что до введения в действие БК РФ принципы бюджетной системы были сформулированы в отдельных положениях Зако-

на РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»¹. В статье 3 указанного Закона отмечалось: «Бюджетное устройство в РСФСР основывается на принципах единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему РСФСР». В статье 8 было упоминание о принципе единства бюджетной системы.

Остановливаясь более подробно на аспекте формирования доходов бюджетов бюджетной системы, можно отметить, что БК РФ к видам доходов относит три группы доходов: неналоговые доходы, налоговые доходы и безвозмездные поступления (ст. 41 БК РФ). В этой связи имеет смысл рассмотреть отдельные примеры бюджетных отношений, свойственные каждому из названных видов доходов с позиции их регулирования дозволительным способом. Поэтому для уяснения специфики дозволительного способа, регулирующего бюджетные отношения по формированию доходов бюджетов бюджетной системы РФ необходимо рассмотреть отдельные виды доходов бюджетов в аспекте их законодательного разграничения на налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления. В этой связи будут проанализированы следующие вопросы: передача бюджетам субъектов РФ или муниципальных образований процентных отчислений от определенных налогов или иных платежей; анализ эффективности данного регулирующего дохода и дотации; перечисление унитарными предприятиями в бюджет части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей; увеличение собственных доходов бюджетов за счет безвозмездных поступлений физических и юридических лиц, международных организаций, правительств иностранных государств.

Так, в п. 2 ст. 58 БК РФ, устанавливающей полномочия субъектов РФ, закреплено, что законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ в порядке, предусмотренном ст. 137 и 138 БК РФ, могут быть установлены допол-

¹ См.: Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1735-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 46, ст. 1543.

нительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в соответствии с БК РФ в бюджет субъекта РФ. Аналогичное положение содержится в ст. 137-138 БК РФ, регулирующих порядок установления таких нормативов. В этой связи видится, что государство таким образом поощряет развитие экономического потенциала указанных публично-правовых образований.

В п. 2 ст. 34 Проекта БК РФ от 7 февраля 2018 г. подобное положение также предусматривается, однако делается акцент на дифференцированный норматив отчислений, что придает этой категории особую гибкость в установлении размера отчислений.

Определенный интерес вызывает право органов государственной власти субъектов РФ по установлению дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц¹. Думается, что участникам отношений, регулируемых диспозицией данной нормы, тем самым предоставляется определенная свобода.

Анализируя НК РФ, важно заметить, что в нем закреплены федеральные налоги и сборы, в число которых входит налог на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) (ст. 13).

В свою очередь, в ст. 56 БК РФ установлено, что в бюджеты субъектов РФ подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в число которых входит НДФЛ (по нормативу 85 процентов).

Думается, что закрепление нормативов отчислений от налогов является наилучшим выбором с точки зрения стимулирования развития муниципальных образований. Регулирование подобных бюджетных отношений дозволительным способом имеет преимущества, которые выражаются, во-первых, в предоставляемой возможности для местных органов власти самостоятельно прогнозировать собственные доходы на длительный период

¹ См. подробнее: *Савина А.В.* Особенности установления нормативов отчислений Бюджетным кодексом Российской Федерации как доказательство применения дозволений в бюджетном праве // Вопросы российского и международного права. 2016. № 11. С. 48-57.

и, следовательно, осуществлять долгосрочные программы развития, в которых, в повышении стимулов к увеличению собираемости налогов и развитию имеющейся на территории муниципальных образований налоговой базы.

Следует сказать об идее стимулирования активного участия участников общественных отношений через стимулирование интереса негосударственных некоммерческих организаций к осуществлению той или иной социально полезной деятельности, в качестве одного из видов предпринимательской деятельности, которую высказывает С.Я. Боженок. Заслуживает поддержки позиция ученого о том, что сочетание государственного и частного начал в социальной сфере, как правило, не только положительно сказывается на объеме и доступности самих услуг, но также может использоваться публичной властью для обоснованного сокращения бюджетных расходов¹.

В п. 2 ст. 58 БК РФ наглядно представлено закрепленное субъективное юридическое право органов власти субъектов РФ наделять полномочиями органы муниципальных районов по установлению дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ, в бюджеты городских, сельских поселений (внутригородских районов), входящих в состав соответствующих муниципальных районов (городских округов).

Иначе говоря, в БК РФ определены виды бюджетов публично-правовых образований, доходы которых могут быть сформированы в случае реализации субъектами РФ права передачи полномочий муниципальным образованиям по установлению дополнительных нормативов отчислений. Однако право выбора соответствующего уровня местных бюджетов (бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов и др.) принадлежит органу власти субъекта РФ. Конечно, реализация субъектив-

¹ См.: Боженок С.Я. Особенности финансово-правового обеспечения социальной функции государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 3 (7). С. 80-81.

ных юридических прав в указанном случае должна осуществляться с учетом соблюдения условий целесообразности и разумности, чем должен руководствоваться орган представительной власти субъекта РФ при установлении норматива отчислений.

Важно отметить, что предоставление возможности установления норматива отчислений является наиболее действенной альтернативой дотации и выражается в предоставлении публично-правовым образованиям возможности самостоятельно стабилизировать экономическую ситуацию на местах.

Л.И. Пронина отмечает, что единые нормативы являются основой стабильности и важным условием зарабатывания средств органами местного самоуправления, и главная современная задача – это правильное определение количественных размеров нормативов, позволяющих органам местного самоуправления получить объем средств, достаточных для выполнения установленных расходных обязательств¹.

Следует обратиться к примерам. Так, Липецкая область вошла в перечень регионов с лучшей практикой в сфере повышения доходов субъектов РФ. Это выражается в том, что в целях усиления заинтересованности в развитии малого бизнеса бюджетам сельских поселений с 1 января 2012 г. Законом Липецкой области от 7 декабря 2005 г. № 234-ОЗ «О нормативах отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в областной бюджет» передан единый норматив отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения в размере 100 %².

В действиях соответствующих органов Липецкой области усматривается использование предоставленных государством субъективных юридических прав наиболее эффективно, что нашло позитивную оценку и отра-

¹ См.: Там же. С. 5.

² См.: Лучшая практика регионов России в сфере повышения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. URL: <http://minfin.ru> (дата обращения: 13.09.2016).

зилось в мониторинге лучших субъектов РФ в сфере повышения доходов бюджетов¹.

Другим примером может служить Областной закон Новгородской области от 27 октября 2017 № 157-ОЗ «О внесении изменений в областной закон "О бюджетном процессе в Новгородской области"»², в котором устанавливается положение о последовательном изменении норматива отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в областной бюджет. Так, планируется увеличить единый норматив отчислений в бюджеты муниципальных районов и в бюджеты городского округа Новгородской области от налога, взимаемого в связи с использованием упрощенной системы налогообложения с 50 процентов до 100 процентов в период с 2018 по 2023 годы.

Приведенные примеры свидетельствуют о процессе совершенствования обеспечения стабильной ситуации в регионах путем распределения доходов с использованием механизма установления норматива отчислений. Надо полагать, что законодатель, вырабатывая модель эффективного функционирования бюджетной системы, стремится избирать такие способы правового регулирования, которые существенным образом будут содействовать эффективному решению экономических и социальных задач.

Наряду с рассмотрением налоговых доходов в аспекте установления норматива отчислений необходимо определить особенности проявления дозволительного способа в регулировании отношений по формированию неналоговых доходов бюджетов. В этой связи следует обратить внимание на уплату унитарными предприятиями субъектов РФ части прибыли в бюджеты субъектов РФ для формирования доходной части бюджетов.

¹ См.: Там же.

² Новгородские ведомости. 2017. № 19.

Обратимся к Федеральному закону от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹, в котором устанавливается, что государственное или муниципальное предприятие ежегодно перечисляет в соответствующий бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, в размерах и в сроки, которые определяются Правительством РФ, уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления.

Следует подробнее остановиться на особенностях отчисления части прибыли унитарных предприятий в бюджеты отдельных субъектов РФ. Например, в п. 2 ст. 2 Закона Республики Крым от 10 декабря 2014 г. № 53-ЗРК/2014 «О бюджете Республики Крым на 2015 год»² было определено: «Установить, что в 2015 году все государственные унитарные предприятия Республики Крым уплачивают в бюджет Республики Крым 50 процентов части прибыли, остающейся в распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей». Данное положение не утратило своей актуальности и в Законе Республики Крым от 22 декабря 2017 г. № 447-ЗРК/2017 «О бюджете Республики Крым на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»³.

Если сравнить ст. 5 Закона Республики Алтай от 19 декабря 2014 г. № 85-РЗ «О республиканском бюджете Республики Алтай на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»⁴ с п. 2 ст. 2 Закона Республики Крым от 2014 г., то можно увидеть, что в ст. 5 Закона Республики Алтай содер-

¹ Российская газета. 2002. 3 декабря.

² См.: Закон Республики Крым от 29 декабря 2014 г. № 53-ЗРК/2014 «О бюджете Республики Крым на 2015 год» » (с изм. и доп. от 28 декабря 2016 г. № 325-ЗРК/2016) // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 6, ч. 1; 2016. № 239.

³ См.: Закон Республики Крым от 22 декабря 2017 г. № 447-ЗРК/2017 «О бюджете Республики Крым на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». URL: <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/7/act/447z.pdf> (дата обращения: 20.04.2018).

⁴ См.: Закон Республики Алтай от 19 декабря 2014 г. № 85-РЗ «О республиканском бюджете Республики Алтай на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (с изм. и доп. от 16 декабря 2015 г. № 75-РЗ) // Звезда Алтая. 2015. № 11 - 12; 2016. № 9-13.

жалось положение, закрепляющее размер отчислений государственными унитарными предприятиями в республиканский бюджет 25 процентов прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет по результатам отчетного года. В ныне действующем Законе о бюджете Республики Алтай это правило отсутствует. Здесь очевидно существенное различие этого положения с приведенным положением Закона Республики Крым. Разница перечислений в региональные бюджеты этих республик составляет 25 процентов.

Так, особым образом сформулированы соответствующие положения в ст. 4 Закона Камчатского края от 29 ноября 2016 г. № 30 «О краевом бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»¹. Статья гласит: «Установить, что часть прибыли государственных унитарных предприятий Камчатского края (без учета субсидий, полученных из краевого бюджета на поддержку сельского хозяйства), остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, учитывается в доходах краевого бюджета и подлежит перечислению в краевой бюджет по итогам работы указанных предприятий за отчетный финансовый год в следующих размерах: 1) 90 процентов – от сдачи в аренду недвижимого имущества; 2) 25 процентов – по прочим видам деятельности предприятия».

Иначе говоря, Камчатский край пользуется предоставленными законодателем дозволениями несколько иначе. В данном случае речь идет не об общем проценте прибыли, а о доле прибыли от конкретного вида дохода. Это означает, что законодатель, принимая во внимание определенный экономический подход, использует иной прием законодательной техники по определению части прибыли унитарного предприятия, подлежащей уплате в бюджет.

Таким образом, из приведенных примеров видно, что предоставленные субъектам РФ субъективные юридические права (полномочия) могут

¹ См.: Закон Камчатского края от 29 ноября 2016 г. № 30 «О краевом бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // Официальные Ведомости. 2016. Спецвып. № 2.

использоваться с максимальной экономической выгодой. При этом важно учитывать то, что унитарным предприятиям для их развития и рентабельности также необходимы свободные денежные средства, которые, в первую очередь, формируются за счет части прибыли, остающейся после уплаты налогов. В противном случае предприятия смогут решать лишь минимальные задачи, связанные с финансированием текущих расходов.

Характерным примером этому может служить ст. 4 Закона Липецкой области от 18 декабря 2017 г. № 130-оз «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»¹, в котором установлено, что унитарные предприятия перечисляют в бюджет не менее 25 процентов полученной прибыли.

Представляет интерес заявленная позиция «... не менее 25 процентов» без указания верхнего предела. Согласно пп. 2, 3 ст. 17 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» соответствующий предел будет устанавливаться для каждого предприятия в отдельности органом, учредившим предприятие.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что Федеральная антимонопольная служба России разработала проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)»², обосновывая это тем, что участие унитарных предприятий в хозяйственной деятельности оказывает наиболее негативное влияние на конкуренцию на локальных рынках. Изучение названного проекта дает основания считать, что в случае принятия предлагаемого феде-

¹ См.: Закон Липецкой области от 18 декабря 2017 г. № 130-оз «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Липецкая газета. 2017. № 248.

² Паспорт проекта Федерального закона № 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

рального закона, определение размера и порядка отчисления части прибыли унитарных предприятий в бюджеты останется прежним.

Проведенный анализ позволяет сделать определенные выводы. Во-первых, используя субъективное юридическое право на установление в законах (решениях) размера и порядка отчисления части прибыли унитарных предприятий для формирования доходов собственных бюджетов, субъекты РФ и муниципальные образования реализуют субъективное юридическое право на соответствующий бюджет. Во-вторых, государство, применяя дозвольтельный способ регулирования бюджетных отношений, стимулирует участников таких отношений на эффективную экономическую деятельность, позволяющую публично-правовым образованиям получать дополнительные доходы. Таким образом, учитывая, что государство в целом, субъекты РФ и муниципальные образования не просто наделены субъективным юридическим правом на собственный бюджет, но и используют его гибко, можно констатировать, что это является практическим доказательством эффективности регулирования бюджетных отношений при формировании доходов дозвольтельным способом.

Необходимо заметить: при рассмотрении аспекта неналоговых доходов обращает на себя внимание механизм участия граждан и организаций в пополнении бюджетов публично-правовых образований. В рамках ограниченного объема настоящего исследования предлагается анализ инициативного участия граждан в пополнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Так, следует обратиться к постановлению Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков"», в котором задачей одной из программ является развитие практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации. Также в основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года в п.п. 5.3 и 6.8 закреплена

позиция вовлечения граждан в государственное и муниципальное управление путем внедрения механизмов инициативного бюджетирования.

При этом, в Методических рекомендациях Министерства финансов РФ органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, способствующих увеличению доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований закреплено, что ряд проблем местного уровня может быть решен с использованием самообложения граждан. Субъектам РФ и муниципальным образованиям рекомендуется развивать институты самообложения граждан и их участие в софинансировании бюджетов публично-правовых образований, уделяя особое внимание инициативному бюджетированию, т.е. бюджетному софинансированию проектов, возникающих и получающих поддержку на местах в виде инициативных платежей граждан. Важно согласиться с В.В. Бехер, которая резюмирует, что таким образом осуществляется содействие проявлению инициативы со стороны местного населения, а его широкое вовлечение в принятие решений помогает повысить прозрачность местных бюджетов.

В БК РФ институт самообложения закреплён в статьях 35, 41.

В отчетной информации Федерального казначейства за 2016 и 2017 годы об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов содержатся показатели о доходах бюджетов с утвержденными бюджетными назначениями: консолидированный бюджет субъекта РФ и территориального государственного внебюджетного фонда. Анализ указанных отчетов показал, что за период 2016 и 2017 г.г. доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов от средств самообложения граждан составили 142703176.42 рублей и 191369715.9 рублей соответственно.

Таким образом, сказанное подтверждает как положительную динамику привлечения добровольных платежей граждан в бюджет через механизм самообложения граждан, так и использование государством разрешитель-

ного способа при регулировании бюджетных отношений в сфере формирования доходов бюджетов, расширение субъективных юридических прав субъектов РФ (муниципальных образований) в управлении собственными бюджетными средствами.

Важную научную ценность для исследования вопроса о бюджетно-правовых дозволениях, используемых в регулировании отношений по формированию доходов бюджетов бюджетной системы, представляет институт безвозмездных поступлений в бюджеты. Безвозмездные поступления подразделяются на:

- дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ (межбюджетные субсидии);
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования (ст. 42 БК РФ).

Так, дотации представляют собой один из наиболее распространенных видов финансовой помощи, а именно, предоставление бюджетных средств бюджету другого уровня на безвозвратной и безвозмездной основе без установления направлений или условий их использования. БК РФ дает следующее определение дотаций: это межбюджетные трансферты, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации (ст. 6 БК РФ).

Из содержания положений БК РФ (ст. 137-138), регулирующих порядок предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) и муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) видно, что

субъектам РФ предоставлено полномочие предусмотреть и утвердить в законе о бюджете субъекта РФ необходимый объем дотаций.

В одном из документов, подготовленном Министерством финансов РФ в качестве методических рекомендаций органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях отмечается, что в случае использования нецелевой финансовой помощи (дотации) для обеспечения муниципалитетов собственными доходами можно добиться более равномерного распределения средств между местными бюджетами, однако при этом может снизиться заинтересованность местных органов власти в повышении собираемости налогов и развитии собственной налоговой базы¹. Неслучайно в таблице 1 методических рекомендаций² содержатся задачи и инструменты межбюджетного регулирования. Так, дотация, как инструмент межбюджетного регулирования направлена на обеспечение бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения собственных полномочий, а также для устранения дисбаланса, возникшего в результате факторов, не зависящих от действий органов местного самоуправления.

В этой связи, думается, что регулирование доходов бюджетов путем предоставления дотаций, не обладает таким стимулирующим эффектом, направленным на муниципальные образования, как возможность установления в законе субъекта РФ дополнительных нормативов отчислений от налогов. С учетом сказанного можно резюмировать, что дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений имеет наибольшую актуальность при реализации публично-правовыми образованиями субъективных юридических прав в условиях саморегулирования собственных доходов бюджетов через механизм установления дополнительных

¹ См. подробнее: Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Там же.

нормативов отчислений.

Так, Закон г. Москвы от 29 ноября 2017 г. № 47 «О бюджете города Москвы на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов»¹ содержит положение, устанавливающее, что задолженность и перерасчеты по отмененным федеральным, в части, подлежащей перечислению в бюджет субъекта РФ, региональным и местным налогам, сборам и иным обязательным платежам подлежат зачислению в бюджет города Москвы по нормативу 100 процентов (п. 5. ст. 9).

Особого осмысления требует вопрос установления и реализации субъективных юридических прав в институте безвозмездных поступлений. Так, в п. 7 ст. 130 БК РФ закреплено право, в соответствии с которым бюджетам субъектов РФ могут предоставляться межбюджетные трансферты для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам отдельных муниципальных образований в случаях и порядке, установленных федеральными законами².

Как уже отмечалось ранее, эффективно реализованный способ дозволительного регулирования бюджетных отношений в сфере формирования доходов бюджетов обуславливает достижение сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы, что, в первую очередь, должно обеспечивать принцип сбалансированности бюджета, закрепленный в ст. 33 БК РФ. Поэтому помимо рассмотрения отдельных аспектов неналоговых и налоговых доходов с учетом особенностей регулирования дозволительным способом отношений, возникающих в указанной сфере, следует обратить внимание на безвозмездные поступления от физических и юридических лиц.

¹ См.: Закон г. Москвы от 29 ноября 2017 г. № 47 «О бюджете города Москвы на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2017. № 70. Т. 1.

² См. например: Федеральный закон от 07 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (с изм. и доп. от 20 апреля 2015 г. № 100-ФЗ) [Текст] // СЗ РФ. 1999. № 15, ст. 1750; 2015. № 17 (часть IV), ст. 2475.

В этой связи видится целесообразным рассмотрение безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований (п. 4 ст. 41 БК РФ), которые согласно действующему законодательству относятся к собственным доходам бюджетов.

В действующем БК РФ представлена классификация собственных доходов бюджетов, включающая:

- налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах;
- неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;
- доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций (ст. 47 БК РФ).

Имеет смысл обратиться к ранее действующему бюджетному законодательству, в котором была установлена отличная от настоящей классификация доходов бюджетов по критерию соотнесения принадлежности к определенным бюджетам бюджетной системы. Так, в редакции БК РФ от 23 декабря 2003 г. доходы определялись как собственные и регулирующие. Под собственными доходами бюджетов понимались виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством РФ. При этом подчеркивалось, что финансовая помощь не является собственным доходом соответствующего бюджета. Под регулирующими доходами бюджетов понимались федеральные и региональные налоги и иные платежи, связанные с установлением нормативов отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов. Стоит

оговориться, что Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ¹ регулирующие доходы были отменены. При этом, если в ранее действующей редакции БК РФ собственные доходы понимались как закрепленные за соответствующим бюджетом доходы, то в настоящей редакции БК РФ используется словосочетание «доходы, зачисляемые в бюджеты».

Необходимо привести мнение И.В. Петровой, группирующей местные доходы с учетом их правовой природы на собственные доходы – закрепленные, регулирующие и несобственные доходы – субвенции из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ².

По поводу правовой природы самих безвозмездных поступлений имеет смысл отметить, что в некоторых нормативных правовых актах, таких как, например, Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ³ (далее – ГК РФ) и Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации»⁴ (далее – Закон о безвозмездной помощи) установлены основные положения о безвозмездных поступлениях.

В Законе о безвозмездной помощи под безвозмездной помощью понимаются средства, товары, предоставляемые РФ и субъектам РФ, а также

¹ См.: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» (с изм. и доп. от 29 ноября 2014 г. № 383-ФЗ) // СЗ РФ. 2004. № 34, ст. 3535; 2014. № 48, ст. 6664.

² См.: *Петрова И.В.* Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 9-10.

³ СЗ РФ. 1996. № 5, ст. 410.

⁴ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18, ст. 2221.

органам государственной власти и органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам, выполняемые для них работы и оказываемые им услуги в качестве гуманитарной или технической помощи (содействия) на безвозмездной основе иностранными государствами, их федеративными или муниципальными образованиями, международными и иностранными учреждениями или некоммерческими организациями, а также физическими лицами.

В ст. 582 ГК РФ содержится термин «пожертвование», под которым понимается дарение вещи¹ или права в общепользовательных целях. В положении статьи установлено, что пожертвования могут делаться различного круга субъектов, в том числе государству. В статье 124 ГК РФ² определен перечень лиц – участников гражданских правоотношений, среди которых Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования признаны равноправными участниками.

Думается, что закрепление в БК РФ доходов, связанных с безвозмездными поступлениями, предполагает соответствующую конкретизацию положения гражданского законодательства, регулирующего порядок осуществления пожертвований, в части включения в определение понятия «пожертвование» (ст. 582 ГК РФ) словосочетания «денежных средств» после слов «дарение вещи». Во-первых, это обусловлено природой бюджетных отношений как отношений по формированию, распределению и использованию централизованных фондов денежных средств. Во-вторых, - позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2014 г. № 31-П «По делу о проверке

¹ Согласно ст. 128 ГК РФ к объектам гражданских прав относятся вещи, включая наличные деньги и документарные ценные бумаги, иное имущество, в том числе безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, имущественные права; результаты работ и оказание услуг; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.

² См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 3 августа 2018 г. № 339-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; 2018. № 32, ст. 5132.

конституционности частей шестой и седьмой статьи 115 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества "Глория"¹, в которой установлено, что «безналичные денежные средства, будучи разновидностью имущества, не относятся к вещам, а потому не могут являться объектом вещных прав в гражданско-правовом смысле». Из этого следует, что если содержание ст. 582 ГК РФ будет ограничено только использованием понятия «вещи», то в форме пожертвований публично-правовые образования не смогут принимать денежные средства в безналичной форме, что, как видится, лишает государство, субъекты РФ, муниципальные образования права на получение безвозмездных поступлений в форме безналичных денежных средств.

При этом следует понимать, что порядок передачи безвозмездных поступлений в бюджеты бюджетной системы РФ регулируется положениями и гражданского, и бюджетного законодательства, поскольку в данном случае уместно говорить о комплексных отношениях, урегулированных нормами различных отраслей права².

Важно отметить еще одно важное обстоятельство. Гражданским законодательством установлено, что «на принятие пожертвования не требуется чьего-либо разрешения или согласия» (п. 2 ст. 582 ГК РФ). Очевидно, что в приведенной формулировке речь идет об участниках правоотношений, чье разрешение не требуется на одобрение действий сторон, связанных с пожертвованием. В таком случае возникает вопрос: применимо ли к бюджетным отношениям положение п. 2 ст. 582 ГК РФ, в содержании которой установлено, что на принятие пожертвования не требуется чьего-либо согласия. Исходя из сущности бюджетных отношений, думается, что либо применимо частично, либо не применимо совсем. Аргументом в обоснование данной позиции может служить принцип приоритета публич-

¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 51, ст. 7528.

² См. подробнее: Рыбакова С.В. Комплексные отношения как основание возникновения комплексных образований в праве (на примере финансового права) // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 179-185.

ного интереса, лежащий в основе бюджетной деятельности публично-правовых образований. Учитывая, что государство (муниципальные образования) осуществляют деятельность, связанную с удовлетворением публичных интересов, на указанные публично-правовые образования не должна возлагаться обязанность принять пожертвование, в связи с чем указанные субъекты вправе отказаться от принятия пожертвования (например, по причине того, кто является жертвователем); помимо фискального интереса государства (муниципальных образований) в пополнении собственных бюджетов должен присутствовать политический интерес (интерес суверенитета), связанный с недопущением принятия пожертвований от определенных субъектов.

В этой связи видится целесообразным статью 41 БК РФ дополнить пунктом 7 следующего содержания:

«...Получение Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием безвозмездных поступлений, в том числе добровольных пожертвований от международных организаций, правительств иностранных государств, физических и юридических лиц, не являющихся резидентами Российской Федерации, требует согласования соответственно с Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией».

Помимо сказанного, можно указать на то, что безвозмездные поступления укрепляют финансовую базу бюджетов бюджетной системы РФ и расширяют субъективные юридические права органов власти субъектов РФ и местного самоуправления. В этой связи, правовое регулирование бюджетных отношений в сфере формирования доходов должно быть ориентировано в пользу создания эффективных инструментов пополнения собственных бюджетов, что представляется возможным посредством расширения субъективных юридических прав публично-правовых образований.

Не менее важным представляется вопрос сущности планирования и установления расходов участниками бюджетных отношений. Исследование бюджетного законодательства показало, что объем представляемых субъективных юридических прав (полномочий) участникам бюджетных отношений неодинаков. Для этого предлагается дать научную оценку двум следующим аспектам института расходов: эффективности регулирования дозволительным способом бюджетных отношений по принятию расходных обязательств как важной предпосылки осуществления расходов в ходе бюджетного процесса; специфике субъективного юридического права публично-правовых образований на защиту бюджетных средств в рамках иммунитета бюджетов.

Для начала необходимо обратиться к определению понятия расходов. Понятие расходов бюджетов легально закреплено в БК РФ (ст. 6) и означает выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Критикуя данную дефиницию, Ю.А. Крохина предлагает усовершенствовать понятие расходов бюджетов и дополнить его обязательным упоминанием публичности, непрерывности затрат государства, акцентированием внимания на тезисе экономических отношений, строго регламентируемых нормами права. В качестве основного признака расходов бюджетов автор предлагает понимание этих отношений как «не создающих и не погашающих финансовых требований»¹.

Стоит отметить, что в правовом регулировании затрат государственного или муниципального образования за счет средств бюджетов помимо понятия «расходы бюджета»² используются такие понятия, как «расходные обязательства», «бюджетные обязательства», «публичные обязательства», «публичные нормативные обязательства», «денежные обязательства».

¹ См.: *Крохина Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве [Электронный ресурс]: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001. С. 219.

² См. подробнее: *Землянская Н.И.* О понятии «расходы бюджета» // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 72-75.

М.Ф. Ивлиева подчеркивает, что на смену минимальных государственных стандартов, предназначенных для определения на их основе нормативных финансовых затрат, был введен принцип формирования расходов бюджетов в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления¹.

Следует согласиться с мнением Н.В. Омелёхиной, подчеркивающей, что правовое регулирование затрат государственного или муниципального образования является тем же, что и правовое регулирование расходов бюджета². Отдельные ученые полагают, что важным отличительным критерием расходов и расходных обязательств является установление последних на определенный период, а расходы бюджета – это неизменяемая материя, ради осуществления которой бюджет государства в большей части создается и формируется³. С подобным утверждением также трудно поспорить. Думается, что расходы бюджета, как и синонимичное им понятие «затраты бюджета», являются средствами, выделяемыми из бюджета (обладают предметными свойствами) и относятся к категории материального права. В то время как расходные обязательства, исходя из закреплённого в БК РФ определения, обозначают предпосылку действий и выражаются в возникающей или возникшей обязанности публично-правового образования предоставить средства из соответствующего бюджета. Важно заметить, что данное суждение не однозначно и требует более детального анализа, что не является целью настоящей работы.

Особого внимания заслуживает позиция некоторых ученых, считающих, что эволюция расходов в государстве является отражением развития

¹ См.: *Ивлиева М.Ф.* О «возмещении» бюджетных расходов // *Очерки бюджетно-правовой науки современности: моногр.* / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. С. 85.

² См.: *Омелёхина Н.В.* Некоторые проблемы правового регулирования расходов бюджетов // *Вестник НГУ. Сер.: Право.* 2009. Т. 5, вып. 2. С. 46.

³ См.: *Левина О.А.* Правовые основы контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 127.

самого государства как общественного формирования, изменения его задач и функций, а также эволюции экономических и финансовых отношений¹.

В литературе по экономической теории принято выделять три направления государственных расходов, которые, в свою очередь, состоят из многочисленных затрат на государственные цели и нужды: обязательные расходы, социальные расходы, экономические расходы².

Статья 6 БК РФ раскрывает понятие расходных обязательств – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. Очевидно предположить, что расходные обязательства изменяются в зависимости от принимаемых актов и заключенных договоров и соглашений.

Между тем, важно оговориться, что проблема принятия государством расходных обязательств состоит в следующем: когда именно декларируемые в законе обязательства становятся расходными? Например, в п. 1 ст. 39 Конституции РФ установлено, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Как видится, в приведенном примере отсутствует указание на выполнение названных гарантий за счет бюджетных средств, хотя в определении расходных обязательств (ст. 6 БК РФ) указание на средства бюджетов имеется. Надо полагать, что расходными можно считать такие обязательства государства, если в содержании правовых норм есть формулировка о бюджетных средствах, за счет которых эти обязательства будут исполнены. Не-

¹ См., например: *Нечай А.А.* Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 2005. С. 2.

² См.: *Финансы: учебник* / под ред. Л.А. Дробозиной. М.: ЮНИТИ, 2002. С. 219.

случайно в ст. 83 БК РФ закреплены особенности осуществления расходов, не предусмотренных бюджетом, где содержится положение о том, что «выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств или увеличение бюджетных ассигнований на исполнение существующих видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон (решение) о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета».

Некоторые особенности установления расходных обязательств содержатся в Законе о федеральном бюджете на 2018 г. (2019-2020 гг.). Так, в ст. 8 Закона закреплены особенности установления отдельных расходных обязательств РФ использования бюджетных ассигнований в сфере социального обеспечения населения. Надо отметить, что наблюдается тенденция увеличения объемов данного вида расходных обязательств. Так, например, в Законе о федеральном бюджете на 2019 г. (2020-2021 гг.) величина прожиточного уровня пенсионера должна составлять 8 846 рублей, в то время как в 2018 году сумма составляет 8 726 рублей. В этой связи уместно резюмировать и то, что публично-правовые образования наделены субъективным юридическим правом на установление в законах и решениях о бюджете соответствующих бюджетных обязательств.

Учитывая, что формирование расходов бюджетов всех уровней осуществляется в соответствии с расходными обязательствами РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, следует привести актуальную на сегодня классификацию принципов распределения расходов между бюджетами, предложенную Н.И. Химичевой:

- 1) принцип соответствия расходов предметам ведения Российской Федерации, субъектов РФ или органов местного самоуправления;

- 2) принцип подведомственности предприятий, учреждений, организаций;
- 3) принцип значения и роли учреждений или мероприятий, оказывающих влияние на общественные процессы;
- 4) принцип самостоятельности субъектов РФ и органов местного самоуправления в определении направленности и состава расходов своих бюджетов¹.

В рамках общего подхода к вопросу дозволений в сфере осуществления расходов государства надо отметить: четвертый принцип отражает природу дозволений, предоставленного субъектам РФ и муниципальным образованиям. При этом следует привести мнение Н.А. Шевелевой, которая отмечает, что базовое содержание принципа самостоятельности бюджетов, кроме организационной, «доходной» и «расходной» самостоятельности, включает в себя также самостоятельную имущественную ответственность каждого публично-правового образования в объеме средств соответствующей казны².

В действительности, как было отмечено выше, органы власти публично-правовых образований самостоятельно осуществляют планирование расходов в соответствии с принятыми на себя расходными обязательствами.

Так, в ст. 85 БК РФ установлено, что расходные обязательства субъекта РФ возникают в результате принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключения субъектом РФ (от имени субъекта РФ) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения субъектов РФ.

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 212 (автор параграфа 5 главы 7 – Н.И. Химичева совместно с Е.В. Покачаловой)

² См.: *Шевелева Н.А.* Развитие принципа самостоятельности бюджетов бюджетной системы в Российской Федерации // Финансовое право и управление. 2014. № 1. С. 46.

Наряду с общими положениями указанной статьи БК РФ обращает на себя внимание п. 2 ст. 85 БК РФ, в котором закреплено что расходные обязательства субъекта РФ, указанные в абз. 2–5 п. 1 ст. 85, устанавливаются органами государственной власти субъекта РФ самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ. Стоит отметить, что в ранее действовавших редакциях БК РФ (например, редакция БК РФ от 23 декабря 2003 г.) отсутствовало понятие расходных обязательств, а глава 11 называлась «Расходы федерального бюджета, расходы бюджетов субъектов Российской Федерации, расходы местных бюджетов». В действующей редакции БК РФ глава 11 называется «Расходные обязательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований»¹.

Ввиду того, что институт расходных обязательств был введен намного позже после введения в действие БК РФ, можно наблюдать следующую особенность: законодатель с введением института расходных обязательств таким образом предоставил публично-правовым образованиям еще одно основание для применения дозвоительного способа регулирования бюджетных отношений. Например, абз. 2 п. 6 ст. 85 БК РФ устанавливает, что органы государственной власти субъекта РФ вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта РФ федеральными законами, законами субъекта РФ, только при наличии соответствующих средств бюджета субъекта РФ (за исключением межбюджетных трансфертов). Аналогичной правило установлено в абз. 2 п. 5 ст. 86 БК РФ для органов местного самоуправления.

¹ Понятие расходных обязательств было введено Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» (см.: СЗ РФ. 2004. № 34, ст. 3535).

Таким образом, обращаясь к ранее обозначенным правовым нормам, которые регулируют бюджетные отношения в сфере предоставления прав субъектам РФ и муниципальным образованиям, а также органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления (ст. 84–86 БК РФ), следует подчеркнуть, что указанные правовые нормы закрепляют субъективное юридическое право, выраженное в возможности устанавливать расходные обязательства.

При этом заслуживает внимания следующее обстоятельство: расходное обязательство является обязанностью, тогда как его установление – правом.

Значимость бюджетно-правового регулирования института расходов непосредственным образом влияет на эффективность управления централизованными денежными фондами государства (муниципальных образований), вследствие чего формируется более высокий экономический потенциал соответствующих публично-правовых образований. Реализация такого потенциала невозможна без правовой защищенности бюджетных средств публично-правовых образований.

Примером этого может служить ст. 239 БК РФ (часть третья раздела VIII «Исполнение бюджетов»), определяющая иммунитет бюджетов как «правовой режим, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется только на основании судебного акта, за исключением случаев, установленных статьями 933, 934 ...» (ч. 1 ст. 239). Раскрывая понятие иммунитета бюджетов, законодатель ограничивается следующими положениями: «...Обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации службой судебных приставов не производится, за исключением случаев, установленных настоящим Кодексом...Обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании судебных актов производится в соответствии с главой 241 настоящего Кодекса» (п. 2, п. 3 ст. 239 БК РФ).

Сложность и многогранность проблемы понимания сущности и роли иммунитета бюджетов на предмет дозволистельного способа регулирования¹ требуют ее теоретического осмысления. Как показывает анализ судебной практики, положения БК РФ по смыслу не регулируют порядок совершения каких-либо действий правоприменителями, что приводит к их произвольному истолкованию правоприменительными органами и к невозможности определить, необходимо ли их применение к определенным отношениям².

Ученые, анализирующие юридические дозволения, относят к юридическим дозволениям такие правовые средства, как правовая льгота, преимущество, иммунитет, поощрение³. Институт правовой льготы, по мнению исследователей, заключается в том, что она в определенном смысле активизирует деятельность участников различных отношений. По словам И.С. Морозовой, стимулирующей функцией правовых льгот является способность побуждать к отдельным видам общественно полезной деятельности, создавать благоприятные условия для удовлетворения собственных интересов лица. Н.А. Поветкина пишет о финансовой устойчивости РФ, которая обеспечивается следующими правовыми средствами, обеспечивающими защитные и сдерживающие механизмы для расходования средств бюджета и не позволяющими «бездумно и безответственно» вводить новые виды расходов или увеличивать уже существующие⁴. К таким средствам автор относит закрепление правового режима иммунитета бюджета; установление императива в отношении содержания норм, определяющих ис-

¹ См. подробнее: *Савина А.В.* Использование дозволений при регулировании иммунитета бюджетов // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия История и право. 2017. Т. 7. № 1(22). С. 34-41.

² См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2017 г. № 1212-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Трубачева Сергея Поликарповича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 242.1 и статьей 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru>.

³ *Кулапов В.Л., Хохлова И.С.* Способ правового регулирования. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 92

⁴ *Поветкина Н.А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8 (57). С. 69.

точники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств и установление ограничения по срокам внесения изменений в закон о бюджете¹.

К правовым средствам дозвоительного характера ученые относят преимущество, выражающееся в предоставлении конкретному участнику отношений исключительных прав. В качестве еще одного способа выделяются поощрения – стимулирующее воздействие на участников общественных отношений, влекущее благоприятные последствия, что позитивно сказывается на деятельности конкретных субъектов, которым такие поощрения адресованы. Наконец, посредством иммунитета участники отношений могут освобождаться либо от выполнения обязанностей, либо от несения ответственности. По словам В.Л. Кулапова и И.С. Хохловой, «создавая специальные режимы, иммунитеты облегчают и улучшают положение отдельных субъектов, тем самым побуждают их к более активной и плодотворной деятельности». С учетом приведенных мнений есть все основания полагать, что установление иммунитета бюджетов предполагает именно наличие субъективных юридических прав публично-правовых образований на неприкосновенность бюджетных средств соответствующих бюджетов, за исключением определенных в законе случаев.

Понятие иммунитета в отношении публично-правовых образований встречается в различных российских нормативно-правовых актах: в Федеральном законе от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»²; в Федеральном законе от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации»³; в Федеральном законе от 3 ноября 2015 г. № 297-ФЗ «О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации»⁴.

¹ См.: Там же.

² См.: СЗ РФ. 1996. № 1, ст. 18.

³ См.: СЗ РФ. 2010. № 28, ст. 3554.

⁴ См.: СЗ РФ. 2015. № 45, ст. 6198.

Н.А. Поветкина выделяет общетеоретические свойства (признаки) правового иммунитета, к которым относит следующие: правовой иммунитет является самостоятельным правовым средством; представляет собой правовое изъятие из общих правил; устанавливается исключительно в специальных юридических нормах; присущ исключительно различным субъектам права¹. Автор пишет, что при помощи иммунитета бюджета защищаются финансовые интересы государства и общества в форме запрета на принудительное обращение взыскания на средства бюджета, в то же время гарантируются права граждан, например, на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (а также гарантируется исполнение всех социальных функций и задач в целом)².

В связи с тем, что бюджет государства – важнейшее условие существования государства и его функционирования, оно, по понятным причинам, не может допустить, чтобы целостность и стабильность бюджета попадали под различные угрозы, в том числе направленные на бюджетные средства как со стороны государственных органов, так и юридических и физических лиц. Режим иммунитета бюджетов в первую очередь защищает бюджеты от взыскания средств с должника в общем принудительном порядке, предусмотренном, например, ст. 46 НК РФ, где установлено, что в случае неуплаты или неполной уплаты в установленный срок налога, подлежащего уплате, его взыскание производится по решению налогового органа путем направления поручения налогового органа в банк на списание и перечисление в бюджетную систему РФ необходимых денежных средств со счетов налогоплательщика (ч. 1, ч. 2 ст. 46 НК РФ).

¹ См., например: *Поветкина Н.А.* Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ // *Административное право. Финансовое право. Информационное право.* 2015. № 5. С. 106.

² См.: Там же. С. 108.

Из приведенного примера видно, что для взыскания неоплаченных обязательных платежей принимается решение уполномоченного органа, на основании которого происходят взыскания подобного рода.

Из положений БК РФ об иммунитете бюджетов совершенно очевидно, что к бюджетам публично-правовых образований такие действия не применимы. Это связано с тем, что расходы бюджетов утверждаются законодательным актом соответствующего уровня и носят целевой и обязательный характер и призваны удовлетворять публичные интересы.

Длительное время наблюдался ряд нормативных противоречий, поскольку Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» не были установлены исключения и особенности исполнения решений о принудительном взыскании средств, а в законах о бюджете на очередной финансовый год не были предусмотрены расходы, обеспечивающие исполнение судебных актов.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год...»¹ установлено, что «Правительство Российской Федерации, будучи органом государственной власти, ответственным за исполнение федерального бюджета (статья 114, пункты "а", "е" части 1 Конституции Российской Федерации) и, следовательно, располагающим наиболее полным объемом оперативной информации о текущем состоянии бюджетных дел, вправе в процессе реализации данной конституционной функции и при наличии соответствующего уполномочия со стороны федерального законодателя принимать нормативные решения, касающиеся обеспечения организационного механизма выделения финансовых средств для покрытия расходов Российской Федерации, возникших в связи с необходимостью исполнения судебных решений, вынесенных в пользу заявителей по искам к Российской Федерации». Следует оговориться, что в подобном подходе

¹ Российская газета. 2005. 21 июля.

усматривается подтверждение наличия дискреционного полномочия, предоставленного Правительству РФ. Однако как показывает анализ рассмотрения судебных актов Конституционного Суда РФ, реализация подобного полномочия может нарушать правовые нормы, закрепленные в Конституции РФ. В этой связи, пункты 3, 5 и 6 Правил исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, утвержденных постановлением Правительства РФ от 9 сентября 2002 года № 666 были признаны Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ¹.

Тем не менее, правовая природа иммунитета бюджета, выраженная в определенной неприкосновенности бюджетов бюджетной системы РФ, обуславливает применение дозволительного способа правового регулирования, а именно полномочия должника на получение бюджетных ассигнований от главного распорядителя бюджетных средств для исполнения судебных актов (например, п. 5 ст. 242.3 БК РФ).

Обращаясь к истории развития института иммунитета бюджета (ст. 239 БК РФ), необходимо отметить, что в первой редакции БК РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ иммунитет бюджетов представлял собой правовой режим, при котором обращение взыскания на бюджетные средства могло осуществляться только на основании судебного акта, предусматривающего два обстоятельства: возмещение в размере недофинансирования в случае, если взыскиваемые средства были утверждены в законодательном порядке в составе расходов бюджета; возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не

¹ См.: Там же.

соответствующих закону или иному правовому акту, за исключением случаев, определенных абзацем вторым настоящей статьи. Анализ трансформации статьи 239 БК РФ позволяет сделать вывод, согласно которому судебный порядок взыскания распространяется не на все случаи обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы. Так, были установлены случаи-исключения, позволяющие производить взыскание в бесспорном порядке (например, финансовые органы субъектов РФ устанавливают в соответствии с общими требованиями, определяемыми Минфином РФ, порядок взыскания остатков непогашенных кредитов (п.4 ст. 93.3 БК РФ)).

В то же время, следует поддержать позицию Верховного Суда РФ по делу № А40-57292/2017, в которой иммунитет бюджета представлен как принцип. Подобная формулировка видится уместной для аргументации регулирования бюджетных отношений дозволительным способом, поскольку режим иммунитета бюджетов предопределяет защиту средств публично-правовых образований от неправомерных взысканий. Иначе говоря, принцип иммунитета бюджетов и механизм его реализации представляют собой субъективное юридическое право публично-правового образования на неприкосновенность публичной собственности (публичных денежных средств).

При этом, говоря о публичной собственности Д.В. Винницкий отмечает, что в бюджетном праве имеют место не формирование, а распределение и использование соответствующих особым объектам публичной собственности – публичных денежных средств. Вместе с тем, ученый выделяет две основные группы бюджетных отношений, в рамках которых происходит непрерывное движение государственной собственности: область межбюджетных отношений; область отношений по исполнению бюджета, воз-

никающих на последней стадии бюджетного процесса, стадии исполнения бюджета¹.

Таким образом, из приведенного исследования, можно сформулировать определенные выводы, касающиеся отдельных аспектов правового регулирования дозволительным способом материальных бюджетных отношений в сфере отдельных видов доходов и расходов.

Поскольку формирование доходов бюджетов возможно за счет налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, постольку механизм правового регулирования бюджетных отношений в каждой из указанных сфер имеет свою специфику в аспекте применения дозволительного способа.

Право публично-правовых образований на установление нормативов отчислений от налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты соответствующего уровня бюджетной системы, выражающееся в финансовой поддержке публично-правовых образований другого уровня путем перераспределения налоговых поступлений между бюджетами бюджетной системы, обеспечивает снижение количества дотационных региональных и местных бюджетов и способствует повышению уровня финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований.

Регулирование неналоговых доходов в аспекте отчисления в бюджеты бюджетной системы части прибыли унитарных предприятий путем предоставления субъективного юридического права на определение размера прибыли унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей и подлежащей зачислению в соответствующий бюджет, стимулирует экономическую активность публично-правовых образований, направленную на получение дополнительных доходов.

Анализ безвозмездных поступлений в аспекте дозволительного способа правового регулирования позволил сделать вывод о неконкретизиро-

¹ См.: Винницкий Д.В. Проблемы управления государственной собственностью в бюджетном и налоговом праве России // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 2 (146). С. 25.

ванном круге лиц, претендующих на передачу безвозмездных поступлений в бюджеты бюджетной системы РФ. Данное обстоятельство ввиду публично-правовой природы регулирования указанных имущественных (финансовых) отношений позволило сформулировать предложение о дополнении статьи 47 БК РФ пунктом 7 следующего содержания: «Получение Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием безвозмездных поступлений, в том числе, добровольных пожертвований от международных организаций, правительств иностранных государств, физических и юридических лиц, не являющихся резидентами Российской Федерации, требует согласования соответственно с Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией».

Кроме того, видом неналоговых доходов являются средства самообложения граждан, что непосредственным образом связано с вопросом привлечения граждан к софинансированию расходов бюджетов публично-правовых образований. В обоих случаях это служит увеличению доходной базы соответствующих бюджетов.

В отношении правового регулирования расходов бюджетов можно отметить следующее: субъективные юридические права (полномочия) публично-правовых образований при формировании расходов бюджетов наибольшим образом выражены через возможность установления расходных обязательств.

Особый характер использования дозволений в регулировании бюджетных отношений проявляется в правовом режиме иммунитета бюджета, который выполняет функцию обеспечения защиты бюджета и представляет собой субъективное юридическое право публично-правового образования на неприкосновенность публичной собственности (доходов бюджета бюджетной системы). Использование дозволистского способа регулирования иммунитета бюджета также означает закрепление полномочия должника на

получение бюджетных ассигнований от главного распорядителя бюджетных средств для исполнения судебных актов (особый порядок финансирования расходов).

2.2. Дозволение как способ воздействия на процессуальные бюджетные отношения (на примере регулирования стадий бюджетного процесса)

Осмыслению роли дозволений в сфере бюджетного процесса должно предшествовать понимание его сущности и состава участников.

В статье 6 БК РФ бюджетный процесс определяется как регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Вместе с тем, обращаясь к такому документу, как Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, можно отметить, что управление бюджетными ресурсами приобрело несколько иной характер в связи с повышением ответственности участников бюджетного процесса и увеличением объема их самостоятельности¹.

В этой связи следует согласиться с О.А. Ногиной, которая, исследуя различия налогового и бюджетного процесса в РФ, делает важное замечание. Автор пишет, что в отличие от налогового процесса бюджетному процессу не свойственно регулирование исключительно Бюджетным кодексом

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах») (с изм. и доп. от 6 апреля 2011 г.) // Российская газета. 2004. 1 июня (документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2015 г. № 320).

РФ, который устанавливает лишь основы составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов на территории РФ, оставляя полномочия по более детальному правовому регулированию этих стадий бюджетного процесса за субъектами РФ и органами местного самоуправления. Ученый резюмирует, что в результате правовое регулирование деятельности уполномоченных органов в рамках бюджетного процесса является сложным и многоуровневым и может отличаться в зависимости от волеизъявления субъекта РФ или органов местного самоуправления¹.

Видится целесообразным привести ряд определений понятия «бюджетный процесс», предложенных учеными-финансоведами.

По мнению М.И. Пискотина, бюджетный процесс представляет собой стадии составления, утверждения и исполнения бюджета, которые завершаются составлением и утверждением отчета об исполнении бюджета². Вместе с тем, указанный автор определял стадию бюджетного процесса как обособленный, самостоятельный и законченный этап деятельности государственных органов, в результате прохождения которого бюджет переходит из одного качественного состояния в другое³.

Е.В. Егоров понимает под бюджетным процессом регламентированную законодательством деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению федерального, региональных и местных бюджетов, определяя его содержание государственным и бюджетным устройством страны, бюджетными правами соответствующих органов власти и управления⁴.

По мнению О.Н. Горбуновой, бюджетный процесс – это регламентированная нормами процессуального бюджетного права деятельность государства по составлению, рассмотрению и утверждению бюджета, его ис-

¹ См.: *Ногина О.А.* О налоговом и бюджетном процессах // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 5 (244). С. 92.

² См.: *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. М.: Юрид. лит., 1972. С. 63.

³ См.: *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. М.: Юрид. лит., 1972. С. 61.

⁴ См.: *Егоров Е.В.* Экономика общественного сектора России: курс лекций. М.: Эконом. фак., ТЕИС, 1998. С. 22.

полнению и заключению, а также составлению, рассмотрению и утверждению отчета об исполнении бюджета¹. Говоря о признаках бюджетного процесса Е.А. Ровинский отмечал его периодичность, когда одна стадия сменяет другую².

В этой связи является значимым изучение дозволительного способа правового регулирования процессуальных бюджетных отношений в рамках отдельных стадий бюджетного процесса.

В науке финансового права традиционно сложился подход к составу стадий бюджетного процесса³, который предлагается взять за основу дальнейшего рассуждения. В силу этого следует говорить о следующих стадиях: составление проекта бюджета; рассмотрение проекта бюджета; утверждение закона (решения) о бюджете; исполнение бюджета; составление, рассмотрение и утверждение отчетности об исполнении бюджета.

Не вызывает сомнений, что каждой стадии бюджетного процесса соответствует определенный круг задач, решение которых зависит от выбора способов и приемов правового регулирования. Так, думается, одной из приоритетных задач государства (муниципального образования) на стадии составления проекта бюджета является эффективное распределение финансовых ресурсов.

По мнению М.А. Клишиной, на стадии составления проекта бюджета точность оценки возможностей по сбору доходов, привлечению поступлений из источников финансирования дефицита бюджета и обоснованность их распределения между статьями расходов предопределяют успешную реализацию всех последующих стадий бюджетного процесса⁴.

¹ См.: Горбунова О.Н. Финансовое право. М.: Юрист, 2006. С. 222.

² См.: Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Е.А. Ровинский. М.: Юрид. лит., 1978. С. 117.

³ См. например: Кучеров И.И. Бюджетное право России: курс лекций. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2002. С. 101; Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 70 (автор главы – Н.И. Химичева совместно с Е.В. Покачаловой).

⁴ См.: Клишина М.А. Составление проекта бюджета как стадия бюджетного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 7.

А.А. Тедеев, в свою очередь, пишет, что стадия составления проекта бюджета должна не только создавать надежные предпосылки для стабильного исполнения бюджета строго в соответствии с требованиями целевого использования бюджетных средств, но также обеспечивать результативность расходования бюджетных средств и прозрачность для общества бюджетной деятельности публично-правового образования¹.

По замечанию отдельных авторов, в законах, регулирующих бюджетный процесс в Республике Коми и Самарской области, отсутствует глава, регламентирующая стадию составления проекта бюджета².

Наряду с этим важно оговориться о такой особенности, как субъективное юридическое право РФ, субъектов РФ, муниципальных образований на нормотворческую деятельность, связанную с принятием правовых актов о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

В статье 3 БК РФ установлено, что органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления принимают нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения в пределах своей компетенции и в соответствии с БК РФ. Ввиду этого необходимо обратиться к ст. 153 БК РФ, регуливающей бюджетные полномочия законодательных (представительных) органов и устанавливающей, что законодательные (представительные) органы рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ и отчеты об их исполнении, осуществляют контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов в соответствии с определенными в БК РФ нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Среди таких актов существуют законы о бюджетном устройстве и бюджетном процессе. В теории финансового права учеными проведен ана-

¹ См.: Тедеев А.А. Бюджетное право и процесс. М.: ЭКСМО, 2005. С. 239.

² См.: Бюджетная реформа в России и правовое регулирование региональных бюджетных отношений: моногр. / И.Б. Лагутин, М.Н. Королева, М.А. Куркова [и др.]; Юго-Зап. гос. ун-т. Курск, 2012. С. 119.

лиз перечня субъектов РФ и их нормативно-правовых актов¹, содержащих положения, регулирующие бюджетный процесс. Видится, что различные субъекты по-разному поименовали свои законы, регулирующие этот процесс. Например, в Республике Дагестан – это Закон Республики Дагестан от 10 марта 2015 г. № 18 «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан»; в Республике Коми – Закон Республики Коми от 1 октября 2007 г. № 88-РЗ «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми». Необычным представляется название Закона Республики Марий Эл от 30 июля 2007 г. № 42-З «О бюджетных правоотношениях в Республике Марий Эл»². Наиболее обоснованным с позиции материальных и процессуальных правовых норм стоит считать название Закона Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2007 г. 525-З № 1095-III – «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)»³.

Учитывая приведенный пример, можно констатировать, что в Российской Федерации нет единообразия в названиях (и соответственно, в содержании) нормативно-правовых актов, принимаемых субъектами РФ и органами местного самоуправления. Отсутствие единой концепции нормативно-правовых актов в области бюджетного устройства и бюджетного процесса позволяет говорить о дозвольтельном способе правового регулирования бюджетных отношений, выражающемся в субъективных юридических правах (полномочиях) участников таких отношений (пп. 4, 5 ст. 3 БК

¹ См.: Бюджетная реформа в России и правовое регулирование региональных бюджетных отношений: моногр. / И.Б. Лагутин, М.Н. Королева, М.А. Куркова [и др.]; Юго-Зап. гос. ун-т. Курск, 2012. С. 119.

² Закон Республики Марий Эл от 30 июля 2007 г. № 42-З «О бюджетных правоотношениях в Республике Марий Эл» (с изм. от 4 декабря 2014 г. № 56-З) // Собрание законодательства Республики Марий Эл. 2007. № 8, ч. 1, ст. 374; 2017. Официальный интернет-портал Республики Марий Эл. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Закон Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2007 г. 525-З № 1095-III «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)» (с изм. от 14 декабря 2012 г. 1136-З № 1163-IV) // Сборник законов Республики Саха (Якутия). 2009. Т. 3; 2012. № 99.

РФ) на самостоятельное регулирование всего комплекса вопросов в области бюджетного процесса.

Необходимо отметить, что в Брянской области отсутствует закон, регламентирующий бюджетный процесс. В аспекте проблематики дозволенного регулирования можно резюмировать, что Брянская область таким образом реализует субъективное юридическое право на неутверждение такого закона. Однако, думается, отсутствие единообразия нормативных актов, регулирующих бюджетные отношения в субъектах РФ, как и отсутствие таких нормативных актов вообще (пример Брянской области) усложняют задачу финансовых органов, осуществляющих контроль за соблюдением бюджетного законодательства в сфере бюджетного процесса (ввиду отсутствия сопоставимости правового регулирования).

Возвращаясь к анализу стадии составления проекта бюджета, следует отметить такой документ, как прогноз социально-экономического развития, составление которого является неотъемлемой частью этой стадии. Статья 172 БК РФ дает исчерпывающий перечень сведений, необходимых для составления проекта бюджета, включающих прогноз социально-экономического развития, который согласно ст. 173 БК РФ разрабатывается на период не менее трех лет.

Для федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, а также для бюджета субъекта РФ и территориальных государственных внебюджетных фондов проекты составляются и утверждаются сроком на три года, что строго определено в пп. 3–4 ст. 169 БК РФ.

Также, в п. 4 ст. 169 БК РФ установлено, что проекты местных бюджетов отдельных публично-правовых образований составляются и утверждаются сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, если законом субъекта РФ, за исключением закона о бюджете субъекта РФ, не определен срок, на который составляются и

утверждаются проекты бюджетов соответствующих публично-правовых образований. В случае, если проект местного бюджета составляется и утверждается на очередной финансовый год, то в данном случае разрабатывается и утверждается среднесрочный финансовый план.

Следует оговориться, что в приведенном положении усматриваются как альтернативные, так и условные дозволения. Например, альтернативное дозволение проявляется в том, что у участников приведенных отношений существует выбор срока, на который принимается бюджет. Условное дозволение проявляется в перечислении нормативных правовых актов, которые этот срок могут установить. Однако в приведенном положении отсутствует закрепление важного условия, с помощью которого может быть решена проблема выбора периода бюджетного планирования (на один год или на три года). По словам Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева, «ситуация и внутри нашей экономики, и в мировой экономике остается весьма сложной и непредсказуемой. Мы уже возвращались к однолетнему циклу бюджетного планирования. Высокая волатильность на рынках снижает надежность расчетов по доходам и расходам, и переход с трехлетнего цикла – временный переход, еще раз подчеркиваю, – на годовой позволит в настоящий момент опираться на более точный прогноз основных макроэкономических показателей и учитывать текущие тенденции»¹.

Принимая во внимание цитату, можно обоснованно сказать, что бюджетный процесс в государстве зависит от внутренней и мировой экономики и политических событий. В связи с Федеральным законом от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона “О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса

¹ См. подробнее: URL: <http://ppt.ru/news/134136> (дата обращения: 08.07.2016).

Российской Федерации»¹ было приостановлено действие некоторых статей БК РФ, предусматривающих долгосрочное бюджетное планирование в связи с нестабильной экономической ситуацией.

Отметим, что вопрос перехода от ежегодного составления и утверждения бюджета на среднесрочное планирование остается острым и в настоящее время. Так, Президентом РФ был подписан разработанный Правительством РФ Федеральный закон от 11.10.2018 № 355-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации»². Следует обозначить, что указанный Федеральный закон приостанавливает до 1 января 2019 года действие пункта 2 статьи 53, пункта 2 статьи 59, пункта 2 статьи 64 и пункта 2 статьи 174.1 БК РФ. Думается, подобные меры обусловлены необходимостью перераспределения источников доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ.

Возвращаясь к анализу сроков планирования бюджетов, надо обратить внимание на изменения, внесенные в БК РФ Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, устанавливающим планирование бюджета на срок, составляющий три года (один год и плановый период) при сохранении ежегодной корректировки. Однако нельзя не заметить, что ввиду корректировок в БК РФ все же остался выбор, предусмотренный абз. 2–3 п. 4 ст. 169, представляющий собой субъективное юридическое право муниципальных образований на принятие решений о выборе срока планирования бюджетов.

Наряду с этим, в рамках рассмотрения вопроса о бюджетном планировании, важно проанализировать некоторые правовые акты, предусматривающие однолетнее планирование бюджета, обусловленные определенными объ-

¹ См.: Федеральный закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона “О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2015. № 40, ст. 5468.

² Российская газета. 2018. 15 октября.

ективными причинами. Так, в Республике Крым проекты бюджетов до 2017 года утверждались ежегодно¹. Только в 2017 году в Республике Крым впервые стал формироваться бюджет на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов².

Видится важным рассмотреть сложившуюся ситуацию с точки зрения нормативно-правового регулирования. В ст. 13 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»³ закреплено, что бюджетное законодательство РФ применяется на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя с 1 января 2015 года, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 настоящей статьи. В то же время в ч. 2 указанной статьи установлено, что со дня принятия в РФ Республики Крым и образования в составе РФ новых субъектов, Правительство РФ устанавливает особенности составления проектов бюджета Республики Крым, бюджета города федерального значения Севастополя и местных бюджетов на 2015 и 2016 годы, а также исполнения указанных бюджетов и формирования бюджетной отчетности, что также закреплено в Постановлении Правительства РФ⁴. Одной из таких особенностей является то, что проекты бюджетов указанных публично-правовых образований составляются и утверждаются сроком на один год.

¹ См., например: URL: http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_238231.pdf, <http://minfin.rk.gov.ru/file/Весь%20Закон%202016.pdf> (дата обращения: 23.08.2016).

² См.: Официальный сайт Министерства финансов Республики Крым. URL: <https://minfin.rk.gov.ru/ru/structure/235> (дата обращения: 01.06.2018 г.).

³ См: Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (с изм. и доп. от 28 декабря 2017 г. № 5-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 12, ст. 1201; 2018. № 1, ч. 1, ст. 1.

⁴ См: Постановление Правительства Российской Федерации от 9 августа 2014 г. № 783 «Об особенностях составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджета Республики Крым, бюджета г. Севастополя и местных бюджетов на 2015 и 2016 годы и формирования бюджетной отчетности» (с изм. и доп. от 28 декабря 2017 г. № 5-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 33, ст. 4590; 2018. № 1, ч. 1, ст. 1.

Рассмотренный пример позволяет говорить о закономерном расширении субъективных юридических прав органов государственной власти РФ, органов власти субъектов РФ и местного самоуправления в условиях ситуаций особо значимых для государства.

В связи с этим уместно предположить, что статья 169 БК РФ в определенной части требует специального дополнения, а именно, включения дополнительных условий в абзац 1 пункта 4: «Проект бюджета субъекта Российской Федерации и проекты территориальных государственных внебюджетных фондов составляются и утверждаются сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период, за исключением случаев, установленных федеральными конституционными законами и принятыми на их основе постановлениями Правительства Российской Федерации».

Еще одним немаловажным фактом, отмеченным отдельными учеными, является то, что составлением проекта бюджета субъекта РФ занимаются соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ, однако то, какие органы будут осуществлять разработку проекта регионального бюджета, субъекты определяют сами¹.

При этом в БК РФ закреплено субъективное юридическое право на заключение соглашения по составлению прогноза социально-экономического развития территории (абз. 2 п. 2 ст. 173 БК РФ) – прогноз социально-экономического развития городского, сельского поселения (внутригородского района) может разрабатываться местной администрацией муниципального района (городского округа с внутригородским делением) в соответствии с соглашением между местной администрацией городского, сельского поселения (внутригородского района) и местной администрацией муниципального района (городского округа с внутригородским делением), за исключением случая, установленного абз. 2 п. 1 ст. 154 БК РФ.

¹ См.: Бюджетная реформа в России и правовое регулирование региональных бюджетных отношений: моногр. / И.Б. Лагутин, М.Н. Королева, М.А. Куркова [и др.]; Юго-Зап. гос. ун-т. Курск, 2012. С. 119.

Другим примером реализации субъективного юридического права на составление прогноза социально-экономического развития территории является форма передачи полномочий. Так, согласно Решению Совета депутатов сельского поселения «Поселок Циммермановка» Ульчского муниципального района Хабаровского края от 27 ноября 2014 г. № 39 «О передаче осуществления части полномочий сельского поселения «Поселок Циммермановка» по разработке проектов прогноза социально-экономического развития сельского поселения, планов (программ) комплексного социально-экономического развития сельского поселения»¹ усматривается реализация муниципальным образованием субъективного юридического права на передачу полномочий, и, как установлено в п. 1.1 самого соглашения «О передаче муниципальному району части полномочий по разработке проектов прогноза социально-экономического развития сельского поселения, планов (программ) комплексного социально-экономического развития сельского поселения»: «...соглашение заключается в целях решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, в целях мониторинга и прогнозирования социально-экономического развития сельского поселения».

Аналогичный пример реализации субъективного юридического права (полномочия) на заключение соглашения, а также характерные признаки публичного соглашения такого рода можно увидеть в Решении Совета депутатов Савинского сельского поселения Ульчского муниципального района Хабаровского края от 5 ноября 2013 г. «О передаче части полномочий по разработке проектов прогноза социально-экономического развития сельского поселения, планов (программ) комплексного социально-экономического развития сельского поселения»².

¹ См.: Решение Совета депутатов сельского поселения «Поселок Циммермановка» Ульчского муниципального района Хабаровского края от 27 ноября 2014 г. № 39 «О передаче осуществления части полномочий сельского поселения “Поселок Циммермановка”». URL: http://cimmermanovka.ru/sovet_deputatov_npa_act.php?id_position=107&id_npas=1&razdel=sovet_deputatov (дата обращения: 29.06.2016).

² См.: URL: http://savinskoe.ru/sv_sovet_deputatov_npa_act.php (дата обращения: 27.09.2016).

Из проведенного анализа стадии составления проекта бюджета на предмет дозволистельного регулирования бюджетных отношений можно сделать следующий вывод. Стадия составления проекта бюджета является предопределяющей в бюджетном процессе, поскольку на данной стадии органы государственной власти и органы местного самоуправления решают задачу определения объема денежных средств, аккумулируемых в бюджетах бюджетной системы РФ с целью их дальнейшего расходования.

Для отдельных субъектов РФ имеет место установление привилегий, связанных с возможностью применения ежегодного планирования бюджета, примером чему послужила ситуация с Республикой Крым и городом федерального значения Севастополь. В подобных случаях анализируемая стадия бюджетного процесса не предполагает планирование на среднесрочную перспективу.

Дозволистельный способ правового регулирования на стадии бюджетного планирования в большей части востребован на уровне местного самоуправления. В соответствии с действующим законодательством, органы местного самоуправления вправе выбирать ежегодное либо среднесрочное планирование, а также самостоятельно решать вопрос о выборе органа (группы органов) для разработки прогноза социально-экономического развития соответствующей территории.

Деятельность по рассмотрению проекта бюджета и утверждению закона (решения) о бюджете представляет собой следующие стадии бюджетного процесса, которые наряду со стадией составления проекта бюджета понимаются как «формирование бюджета». Как отмечает А.Н. Романько, на указанных стадиях реализуются суверенные (исключительные) права публично-правовых образований на утверждение бюджетов¹. На стадиях рассмотрения и утверждения бюджета составленный проект бюджета переходит в разряд обязательного финансового плана территориального обра-

¹ См.: Романько А.Н. Бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации: проблемы правового регулирования / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. С. 130.

зования на очередной финансовый год либо на очередной финансовый год и плановый период.

По справедливому замечанию Н.И. Химичевой, из права на бюджет вытекает комплекс различных материальных бюджетных прав, принадлежащих названным субъектам. С этими правами неразрывно связаны соответствующие обязанности субъектов, что является важным аспектом. Данные права реализуются через процессуальные полномочия представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления (например, полномочия по составлению и утверждению бюджета в определенные сроки при соблюдении установленных форм деятельности и др.)¹.

При выявлении специфических особенностей стадий рассмотрения и утверждения бюджета не случайным представляется тот факт, что в Российской Федерации существуют регионы, где в законах о бюджетном процессе закреплены статьи, регламентирующие публичные слушания. Важно отметить, что в большинстве регионов публичные слушания закреплены на стадии составления проекта бюджета, однако в исключительных случаях² статьи о публичных слушаниях отнесены к стадии рассмотрения и утверждения бюджетов.

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 190 (автор главы – Н.И. Химичева).

² См.: Закон Новосибирской области от 7 октября 2011 г. № 112-ОЗ «О бюджетном процессе в Новосибирской области» (с изм. и доп. от 17 декабря 2018 г. № 122-ОЗ) // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2011. № 51; Закон Республики Тыва от 2 ноября 2010 г. № 39 ВХ-I «О бюджетном процессе в Республике Тыва» (с изм. и доп. от 12 октября 2016 г. № 217-ЗРТ) // Тувинская правда. 2010. № 143–144; Закон Оренбургской области от 26 декабря 2013 г. № 2093/592-V-ОЗ «О бюджетном процессе в Оренбургской области» (с изм. и доп. от 07 декабря 2018 г. № 1355/356-VI-ОЗ) // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 2013. 28 засед., ч. 1; Закон Томской области от 11 октября 2007 г. № 231-ОЗ «О бюджетном процессе в Томской области» (с изм. и доп. от 12 июля 2018 г. № 88-ОЗ) // Собрание законодательства Томской области. 2007. № 10 (27); 2018. № 7/2 (199), ч.2; Закон Республики Коми от 1 октября 2007 г. № 88-РЗ «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2007. № 12 (1), ст. 5265.

Некоторые авторы считают, что отнесение публичных слушаний к стадии бюджетного процесса не является верным по причине того, что публичные слушания не носят обязательный характер, а имеют рекомендательную природу и не влекут юридических последствий¹. При всей справедливости такого суждения допустим и иной взгляд на данный правовой институт.

В правовых нормах, закрепляющих положения, касающиеся публичных слушаний, содержащихся в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»², установлено, что под общественными (публичными) слушаниями подразумевается собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

В то же время в п. 6 ст. 26.13 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ содержится властное предписание: «...по проекту бюджета субъекта Российской Федерации и годовому отчету об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации проводятся публичные слушания».

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

¹ См.: Бюджетная реформа в России и правовое регулирование региональных бюджетных отношений. Курск, 2012. С. 125.

² См.: СЗ РФ. 2014. № 30, ч. 1, ст. 4213.

³ См.: СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

ции»¹, где институту публичных слушаний отведена отдельная ст. 28, видится усиление роли дозволения в вопросе проведения публичных слушаний в некоторых отдельных пунктах. Например, в п. 1 указанной статьи закреплено: «Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания», с указанием на то, что основанием таких слушаний может служить инициатива населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

Размышляя о роли дозволительного способа регулирования бюджетных отношений в рассматриваемом аспекте, важно заметить, что законодатель наделяет субъекты РФ обязанностью проведения публичных слушаний, установления условий их проведения и наделяет субъективным юридическим правом определять условия и сроки, на которых будут проводиться такие слушания, а муниципальные образования – субъективным юридическим правом проводить (не проводить) публичные слушания ввиду того.

Как справедливо отмечает А.Б. Пронин, «государство не должно ограничиваться лишь предоставлением информации об утвержденных бюджетах, отчетов об их исполнении и иной информации – оно должно более активно вовлекать общественность во все аспекты бюджетного процесса»².

В этой связи, изучение правового регулирования публичных слушаний, осуществляемых в ходе бюджетного процесса, позволяет сделать вывод о значимости общественного финансового контроля на стадиях рассмотрения проектов бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) и рас-

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

² См.: Пронин А.Б. Бюджетный контроль в субъектах Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: моногр. / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2016. С. 61.

смотре́нии отчетов об их исполнении. По этой причине предлагается наделить органы представительной власти субъектов РФ, представительные органы местного самоуправления обязанностью проведения публичных слушаний. В рамках дозво́лительного способа правового регулирования остаются вопросы условий и сроков их проведения.

Заслуживает внимания точка зрения отдельных ученых, которые отмечают, что «в отличие от стадии составления проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, которая довольно подробно регламентируется непосредственно БК РФ, правовое регулирование стадии рассмотре́ния и утверждения делегировано самим субъектам Российской Федерации»¹.

С учетом приведенной позиции следует отметить, что в первую очередь, подобные субъективные юридические права (полномочия) реализуются в установлении субъектами РФ срока внесения проекта законов о бюджете². Подтверждением этому можно признать порядок рассмотре́ния проекта бюджета в субъектах РФ, который устанавливается законами субъектов РФ самостоятельно. Обращая внимание на ст. 196 БК РФ, где закреплено, что Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в течение 60 дней в трех чтениях, целесообразно привести примеры из законов субъектов РФ, устанавливающие иной порядок.

Согласно Закону Тверской области от 18 января 2006 г. № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области» Законодательное Собрание Тверской области рассматривает проект закона Тверской области об об-

¹ См.: Бюджетная реформа в России и правовое регулирование региональных бюджетных отношений. Курск, 2012. С. 127.

² Согласно Закону Чеченской Республики от 14 июля 2008 г. № 39-рз «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Чеченской Республике», проект закона о бюджете вносится на рассмотрение в Парламент Чеченской Республики не позднее 15 октября текущего года. Согласно Закону Тверской области от 18 января 2006 г. № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области» губернатор Тверской области вносит на рассмотрение Законодательного Собрания Тверской области проект закона Тверской области об областном бюджете Тверской области на очередной финансовый год до конца рабочего дня 1 октября текущего года, в Алтайском крае – не позднее 5 октября; в Саратовской области – до 18 часов 8 октября; в Тульской области – не позднее 26 октября и т.д.

ластном бюджете в двух чтениях. Парламент Чеченской Республики также рассматривает проект закона Чеченской Республики о республиканском бюджете в двух чтениях, однако в законе существует оговорка «если Парламентом Чеченской Республики не будет принято иное решение». Диспозитивность данной нормы выражается как в выборе количества чтений, в которых будет принят соответствующий закон о бюджете.

Таким образом, следует резюмировать, что правовое регулирование публичных слушаний, осуществляемых в ходе бюджетного процесса, свидетельствует о значимости общественного финансового контроля на стадиях рассмотрения проектов бюджетов субъектов РФ (муниципальных образований) и отчетов об их исполнении. По этой причине предлагается наделить органы представительной власти субъектов РФ, представительные органы местного самоуправления обязанностью проведения публичных слушаний. В рамках дозволительного способа правового регулирования подлежат решению вопросы условий и сроков их проведения.

Переходя к рассмотрению стадии исполнения бюджета, важно подчеркнуть, что в процессе исполнения бюджета происходит реализация задач, установленных в законе (решении) о бюджете. Деятельность участников бюджетного процесса на указанной стадии является показателем эффективности реализации субъективных юридических прав и обязанностей участников бюджетного процесса, реализованных на стадии формирования бюджета. Однако правовое регулирование указанной стадии осуществляется в основном посредством обязываний и запретов. Анализируя исполнение бюджетов, важно заметить, что именно на данной стадии бюджетная система наиболее уязвима. Подтверждением этого может служить Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 год¹, где сказано: «Общая сумма выявленных нару-

¹ См.: URL: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/#921 (дата обращения: 10.12.2018).

шений и недостатков при поступлении и использовании средств бюджетной системы составила 1 865,6 млрд. рублей».

Исследуя вопросы дозволистельного способа регулирования отдельных стадий бюджетного процесса необходимо отметить, что субъективное юридическое право субъектов РФ и муниципальных образований самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, закрепленное в БК РФ, позволяет последним в своих нормативно-правовых актах устанавливать особенности отдельных стадий бюджетного процесса. Однако важно подчеркнуть, что реализация предоставленного Российской Федерацией права самостоятельного регулирования бюджетного процесса субъектами РФ и муниципальными образованиями обуславливает закрепление в законах субъектов РФ и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления соответствующих субъективных юридических прав, которыми наделяются как субъекты РФ, так и муниципальные образования (в т.ч. соответствующие органы власти и органы местного самоуправления).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Осуществленный в рамках проведенного исследования комплексный анализ дозволения как особого способа правового регулирования бюджетных отношений в условиях политических и экономических реалий современного Российского государства позволяет сформулировать ряд выводов, имеющих значение для теории финансового права (и для его подотрасли – бюджетного права), а также для правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации. Данные выводы касаются понятия современных бюджетных отношений, их признаков, а также особенностей правового регулирования посредством дозволения как особого способа правового воздействия на участников публичных (финансовых) отношений.

К наиболее существенным результатам исследования относятся следующие:

1. Концепция бюджетных отношений, разработанная финансово-правовой наукой, дополнена положениями, содержание которых связано с поиском и применением новых методов финансовой деятельности в условиях использования ресурсов публично-правовых образований. В работе установлено, что наряду с методом финансирования текущих задач и функций государства и муниципальных образований в современных экономических и социальных условиях применяются иные методы финансового обеспечения публичных задач.

Самостоятельным направлением изменения публичной финансовой деятельности является расширение круга отношений, входящих в предмет финансового контроля и надзора.

2. Изучение теоретических позиций и особенностей нормативно-правового регулирования бюджетных отношений позволяет выделить отличительные черты этих отношений:

- властно-имущественный характер;
- взаимосвязь бюджетных отношений с категорией времени;

– возникновение их по поводу формирования, распределения и использования средств государственных и местных бюджетов, бюджетных (внутрибюджетных) публичных денежных фондов, внебюджетных фондов, создаваемых в целях осуществления финансового обеспечения задач и функций государства (муниципальных образований), включая финансовую поддержку задач публичного характера.

На основании перечисленных признаков под бюджетными отношениями предлагается понимать совокупность организационно-материальных отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств публично-правовых образований, необходимых для финансового обеспечения их задач и функций, включая финансовую поддержку задач публичного характера.

3. На основании временного критерия бюджетные отношения можно подразделить на постоянные и временные, в свою очередь временные – на разовые и возобновляемые.

Названные виды бюджетных отношений связаны с реализацией принципа плановости и прогнозируемости бюджетной деятельности.

4. Особенности содержания бюджетных отношений позволяют систематизировать их следующим образом:

- отношения в сфере формирования и функционирования бюджетной системы;
- отношения в сфере осуществления бюджетного процесса;
- отношения в сфере осуществления бюджетного контроля;
- отношения в сфере применения мер бюджетного принуждения.

Правовое регулирование и правоприменение в области перечисленных общественных отношений имеют свою специфику с позиции дозволенного способа их регулирования.

5. Регулирование финансовых отношений (частью которых являются бюджетные отношения) осуществляется такими способами, как обязыва-

ния, запреты и дозволения. Выявлены общие признаки способов правового регулирования финансовых отношений, в целом, и особенности финансово-правовых дозволений, в частности.

К общим признакам способов правового регулирования финансовых отношений относятся их формальная определенность, направленность на публичный имущественный интерес (своевременность и объемы формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств публичного характера), особый характер волеизъявления в поведении участников финансовых отношений; конкретизированный характер цели правового регулирования, результат действия способа правового регулирования (поведенческий, выраженный в действиях участников финансовых отношений, и/или материальный (выраженный в объемах формирования, распределения и использования фондов денежных средств)).

6. Возможность влиять на развитие и изменение финансовых отношений, наличие свободы участников финансовых отношений в диапазоне установленного правомерного поведения, наличие инициативной цели (достичь позитивный финансовый результат), самостоятельность оценивания участниками финансовых отношений возможных последствий при реализации финансово-правовых норм дозволительного содержания, неконкретизированный результат поведения участников финансовых правоотношений, обусловленный их выбором вариантов поведения – это совокупность основных особенностей финансово-правового дозволения, которые также являются особенностями бюджетно-правового дозволения.

7. Анализ бюджетного законодательства позволил выявить критерии для классификации бюджетно-правового дозволения и провести их дифференциацию по источнику закрепления дозволений (закрепленные в законе и закрепленные в подзаконном нормативном правовом акте); по признаку наличия или отсутствия условия, определяющего возможность реализации субъективного юридического права (полномочия) участников бюджетных

отношений (условные и безусловные); по наличию либо отсутствию выбора поведения участников бюджетных отношений (альтернативные и безальтернативные); по делимости/неделимости от личности участника бюджетных отношений предоставляемых субъективных юридических прав (полномочий) (передаваемые и непередаваемые).

8. В работе выявлены формы бюджетно-правовых дозволений: субъективное юридическое право и полномочие.

Способы реализации форм бюджетно-правовых дозволений разделяются по наличию или отсутствию правовой транзакции:

- предполагающие реализацию субъективных юридических прав (полномочий) путем их предоставления (передачи) другим участникам бюджетных отношений через механизм правовой транзакции. Данный способ реализации субъективных юридических прав (полномочий) делится на: право предоставить право и право делегировать (передавать) полномочия;
- предполагающие реализацию участником бюджетных отношений субъективных юридических прав (полномочий) без правовой транзакции.

9. Особенности использования дозволения при регулировании отдельных групп бюджетных отношений (материальных, процессуальных) свидетельствуют об эффективности данного способа правового регулирования для организации и функционирования бюджетной системы современного Российского государства. Принципы бюджетной системы находят свою реализацию не только посредством использования обязываний и запретов, но и при применении дозволений.

10. Анализ положений бюджетного законодательства в сфере регулирования бюджетных отношений, связанных с установлением в законах (решениях) размера и порядка отчисления части прибыли унитарных предприятий для формирования доходов собственных бюджетов, позволил сделать следующие выводы. Во-первых, используя субъективное юридическое

право на установление в законах (решениях) размера и порядка отчисления части прибыли унитарных предприятий для формирования доходов собственных бюджетов, субъекты РФ и муниципальные образования реализуют субъективное юридическое право на соответствующий бюджет. Во-вторых, государство, применяя дозвольтельный способ регулирования бюджетных отношений, стимулирует участников таких отношений на эффективную экономическую деятельность, позволяющую публично-правовым образованиям получать дополнительные доходы. Таким образом, учитывая, что государство в целом, субъекты РФ и муниципальные образования не просто наделены субъективным юридическим правом на собственный бюджет, но и используют его гибко, можно констатировать, что это является практическим доказательством эффективности регулирования бюджетных отношений при формировании доходов дозвольтельным способом.

11. Финансовая поддержка субъектов РФ и муниципальных образований, связанная с возможностью перераспределения налоговых поступлений между бюджетами бюджетной системы, обеспечивает снижение количества дотационных региональных и местных бюджетов и способствует повышению уровня финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований.

12. Итоги анализа дозвольтельного способа правового регулирования бюджетных отношений позволили обосновать вывод о необходимости развития институтов самообложения граждан и привлечения граждан к финансированию расходов бюджетов публично-правовых образований для увеличения доходной базы соответствующих бюджетов.

13. Исследование режима иммунитета бюджета подтвердило отнесение данного правового режима к группе правовых средств дозвольтельного характера наряду с поощрениями и льготами. В рамках регулирования бюджетных отношений правоприменительная деятельность по реализации соответствующего правового института находила неоднозначную оценку в актах

судебной власти. Однако с дополнением БК РФ главой 24.1 «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» режим иммунитета бюджетов приобрел более четкую правовую регламентацию.

14. Регулирование бюджетных отношений дозволительным способом на стадии составления проекта бюджета заключается в том, что на данной стадии органы государственной власти и органы местного самоуправления решают задачу определения объема денежных средств, аккумулируемых в бюджетах бюджетной системы РФ с целью их дальнейшего расходования. Для отдельных субъектов РФ имеет место установление привилегий, связанных с возможностью применения ежегодного планирования бюджета. Однако дозволительный способ правового регулирования на стадии бюджетного планирования в большей части востребован на уровне местного самоуправления. Это связано с тем, что в соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления вправе выбирать ежегодное либо среднесрочное планирование, а также самостоятельно решать вопрос о выборе органа (группы органов) для разработки прогноза социально-экономического развития соответствующей территории.

15. Изучение правового регулирования публичных слушаний, осуществляемых в ходе бюджетного процесса, позволило сделать вывод о значимости общественного финансового контроля на стадиях рассмотрения проектов бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) и рассмотрения отчетов об их исполнении. В связи с этим целесообразно придать процедуре публичных слушаний статус обязательной процедуры в рамках указанных стадий бюджетного процесса. Дозволительный аспект правового регулирования сохраняется для решения вопросов об условиях и сроках их проведения.

16. В результате исследования дозволения как особого способа правового регулирования бюджетных отношений сформулирован ряд предложе-

ний по изменению и дополнению действующего бюджетного законодательства.

Возможные перспективы развития темы диссертационного исследования видятся в дальнейшем изучении роли разрешительного способа регулирования различных групп бюджетных отношений, а также смежных с ними финансовых отношений. Самостоятельный научный интерес представляют вопросы формирования и использования фондов денежных средств, формируемых внутри бюджетов различных уровней бюджетной системы, вопросы обеспечения сбалансированности бюджетов, развития форм государственно-частного партнерства и софинансирования гражданами публичных расходов, применения мер стимулирующего и поощрительного характера к участникам бюджетных правоотношений, развития инициативных процедур в ходе бюджетного процесса.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) [Текст] // Российская газета. – 1993. – 25 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (с изм. и доп. от 28 декабря 2017 г. № 5-ФКЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 12, ст. 1201; 2018. – № 1, ч. 1, ст. 1.
3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. и доп. от 28 декабря 2016 г. № 12-ФКЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 51, ст. 5712; 2017. – № 1, ч. 1, ст. 3.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 28 ноября 2018 г. № 457-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2018. – № 49, ст. 7529.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 3 августа 2018 г. № 339-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2018. – № 32, ст. 5132.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 № 14-ФЗ (с изм. и доп. от 29 июля 2018 г. № 225-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5, ст. 410; 2018. – № 31, ст. 4814.

7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изм. и доп. от 27 ноября 2018 г. № 424-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 32, ст. 3340; 2018. – № 49, ст. 7496.

8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 29 июля 2018 г. № 229-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954; 2018. – № 31, ст. 4818.

9. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп. от 3 августа 2018 г. № 307-ФЗ) [Текст] // Российская газета. – 1996. – 10 февраля; 2018. – 3 декабря.

10. Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2016 г.) «О соглашениях о разделе продукции» (с изм. и доп. от 27 июня 2018 г. № 164-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 1, ст. 18; 2018. – № 27, ст. 3947

11. Федеральный закон от 07 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (с изм. и доп. от 20 апреля 2015 г. № 100-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 15, ст. 1750; 2015. – № 17 (часть IV), ст. 2475.

12. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации» (с изм. и доп. от 24 ноября 2008 г. № 160-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 18, ст. 2221; 2008. – № 30, ч. 2, ст. 3616.

13. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федера-

ции» (с изм. и доп. от 3 августа 2018 г. № 340-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42, ст. 5005; Российская газета. – 2018. – 7 августа.

14. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (с изм. и доп. от 28 ноября 2018 г. № 452-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 48, ст. 4746; 2018. – № 49, ч. 1, ст. 7524.

15. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30 октября 2018 г. № 387-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822; 2018. – № 45, ст. 6842.

16. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» (с изм. и доп. от 29 ноября 2014 г. № 383-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 34, ст. 3535; 2014. – № 48, ст. 6664.

17. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «Об исполнительном производстве» (с изм. и доп. от 3 августа 2018 г. № 307-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 41, ст. 4849; Российская газета. – 2018. – 6 августа.

18. Федеральный закон от 30 апреля 2008 № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» (с изм. и доп. от 4 июня 2018 г. № 138-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. – № 18, ст. 1943; Российская газета. – 2018. – 6 июня.

19. Федеральный закон от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации» (с изм. и доп. от 29 декабря 2017 г. № 460-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 28, ст. 3554; 2018. – № 1, ч. 1, ст. 44.

20. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 29 июля 2018 г. № 268-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 49, ст. 6422; 2018. – №31, ст. 4857.

21. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ) [Текст] // Российская газета. – 2011. – 7 декабря; 2017. – 31 декабря.

22. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. и доп. от 7 февраля 2017 г. № 11-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14, ст. 1649; 2017. – № 7, ст. 1030.

23. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 18 июля 2017 г. № 178-ФЗ) [Текст] // Российская газета. – 2013. – 7 августа; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – 21 июля.

24. Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в статьи 50 и 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации» [Текст] // Российская газета. – 2014. – 27 ноября.

25. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 30, ч. 1, ст. 4213; 2018. – №, ч. 1, ст. 39.

26. Федеральный закон от 30 сентября 2015 г. № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» [Текст]

// Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 40, ст. 5468.

27. Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 297-ФЗ «О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 45, ст. 6198.

28. Федеральный закон от 03 июля 2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 28 ноября 2018 г. № 452-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 27 (Часть I), ст. 4169; 2018. – № 49 (часть I), ст. 7524.

29. Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (с изм. и доп. от 19 июля 2018 г. № 222-ФЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 49, ст. 6852; 2018. – № 30, ст. 4557.

30. Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (с изм. и доп. от 29 ноября 2018 г. № 458-ФЗ) [Текст] // Российская газета. – 2017. – 8 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 49, ст. 7530.

31. Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Текст] // Российская газета. – 2018. – 5 декабря.

32. Федеральный закон от 5 апреля 2016 г. № 101-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» [Текст] // Российская газета. – 2016. – 8 апреля.

33. Федеральный закон от 11 октября 2018 г. № 355-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» [Текст] // Российская газета. – 2018. – 15 октября.

34. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 декабря 2016 г. [Текст] // Парламентская газета. – 2016. – 2-8 декабря.

35. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. [Текст] // Российская газета. – 2018. – 2 марта.

36. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» (с изм. и доп. от 29 декабря 2017 г. № 1695) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 49, ст. 4908; 2018. – № 3, ст. 532.

37. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2011 г. № 1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах» (вместе с «Правилами размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах») (с изм. и доп. от 31 мая 2018 г. № 637) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 1, ст. 161; 2018. – № 24, ст. 3526.

38. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков"» (с изм. и доп. от 29 марта 2018 г. № 340) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 18 (часть III), ст. 2166; 2018. – № 15, ст. 2115.

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 августа 2014 г. № 783 «Об особенностях составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджета Республики Крым, бюджета г. Севастополя и местных бюджетов на 2015 и 2016 годы и формирования бюджетной отчетности» (с изм. и доп. от 28 декабря 2017 г. № 5-ФКЗ) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 33, ст. 4590; 2018. – № 1, ч. 1, ст. 1.

40. Постановление Правительства РФ от 13 марта 2015 г. № 220 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и открытому акционерному обществу «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» на возмещение недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам)» (с изм. и доп. от 17 апреля 2017 г. № 453) [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 17, ст. 2573.

41. Постановление Правительства РФ от 07 октября 2017 г. № 1231 «О публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 42, ст. 6169.

42. Приказ Казначейства России от 20 марта 2012 г. № «Об утверждении Порядка работы по размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах» 3н (с изм. и доп. от 4 июля 2018 г. № 20н) [Текст] // Вестник Банка России. – 2012. – № 26; URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.09.2018).

43. Приказ Минфина России от 09 декабря 2013 г. № 117 н «О Порядке составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году» [Текст] // Российская газета. – 2014. – 25 февраля.

44. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 187н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)» [Текст]. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

45. Приказ Федеральной миграционной службы РФ от 22 января 2009 г. № 3 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе на коррупциогенность» [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

46. Письмо Министерства финансов РФ от 17 февраля 2016 г. № 03-01-11/8774 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

47. Закон Республики Коми от 1 октября 2007 г. № 88-РЗ «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми» (с изм. и доп. от 8 мая 2018 г. № 36-РЗ) [Текст] // Республика. – 2007. – № 187; Ведомости нормативных актов государственной власти Республики Коми. – 2018. – № 7, ст. 125.

48. Закон Республики Крым от 29 декабря 2014 г. № 53-ЗРК/2014 «О бюджете Республики Крым на 2015 год» [Текст] // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. – 2014. – № 6, ч. 1.

49. Закон Республики Крым от 29 декабря 2015 г. № 192-ЗРК/2015 «О бюджете Республики Крым на 2016 год» (с изм. и доп. от 28 декабря 2016 г. № 325-ЗРК/2016) [Текст] // Крымские известия. – 2015. – № 242; 2016. – № 239.

50. Закон Республики Крым от 22 декабря 2017 г. № 447-ЗРК/2017 «О бюджете Республики Крым на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [Текст]. – URL: <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/7/act/447z.pdf> (дата обращения: 20.04.2018).

51. Закон Чеченской Республики от 14 июля 2008 г. № 39-рз «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Чеченской Республике» (с изм. и доп. от 30 марта 2018 г. № 8-РЗ) [Текст] // Вести Республики. – 2008. – № 152; 2018. – № 24 (3017).

52. Закон Республики Алтай от 19 декабря 2014 г. № 85-рз «О республиканском бюджете Республики Алтай на 2015 год и на плановый пе-

риод 2016 и 2017 годов» (с изм. и доп. от 16 декабря 2015 г. № 75-РЗ) [Текст] // Звезда Алтая. – 2015. – № 11 – 12; 2016. – № 9 – 13.

53. Закон Республики Тыва от 2 ноября 2010 г. № 39 ВХ-I «О бюджетном процессе в Республике Тыва» (с изм. и доп. от 12 октября 2016 г. № 217-ЗРТ) [Текст] // Тувинская правда. – 2010. – № 143 – 144; pravo.gof.ru

54. Закон Республики Марий Эл от 30 июля 2007 г. № 42-З «О бюджетных правоотношениях в Республике Марий Эл» (с изм. от 4 декабря 2014 г. № 56-З) // Собрание законодательства Республики Марий Эл. – 2007. – № 8, ч. 1, ст. 374; 2017. – Официальный интернет-портал Республики Марий Эл. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

55. Закон Республики Саха (Якутия) от 26 декабря 2007 г. 525-З № 1095-III «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)» [Текст] (с изм. от 14 декабря 2012 г. 1136-З № 1163-IV) // Сборник законов Республики Саха (Якутия). – 2009. – Т. 3; 2012. – № 99.

56. Закон Тверской области от 18 января 2006 г. № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области» (с изм. и доп. от 7 ноября 2017 г. № 69-ЗО) [Текст] // Тверские ведомости. – 2006. – № 3; 2017. – № 45.

57. Закон Томской области от 11 октября 2007 г. № 231-ОЗ «О бюджетном процессе в Томской области» (с изм. и доп. от 12 июля 2018 г. № 88-ОЗ) [Текст] // Собрание законодательства Томской области. – 2007. – № 10; 2018. – № 7/2 (199), ч.2.

58. Закон Новгородской области от 27 октября 2017 г. № 157-ОЗ «О внесении изменений в областной закон "О бюджетном процессе в Новгородской области"» [Текст] // Новгородские ведомости. – 2017. – № 19.

Закон Оренбургской области от 2 мая 2017 г. № 2093/592-V-ОЗ «О бюджетном процессе в Оренбургской области» (с изм. и доп. от 07 декабря 2018 г. № 1355/356-VI-ОЗ) [Текст] // Оренбуржье. – 2013. – № 212; URL: <http://www.pravo.orb.ru> (дата обращения: 18.12.2018).

59. Закон Новосибирской области от 7 октября 2011 г. № 112-ОЗ «О бюджетном процессе в Новосибирской области» (с изм. и доп. от 17 де-

кабря 2018 г. № 122-ОЗ) [Текст] // Советская Сибирь. – 2011. – № 193; URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 20.12.2018).

60. Закон Камчатского края от 29 ноября 2016 г. № 30 «О краевом бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» [Текст] // Официальные Ведомости. – 2016. – Спецвып. – № 2.

61. Закон Липецкой области от 18 декабря 2017 г. № 130-оз «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [Текст] // Липецкая газета. – 2017. – № 248.

62. Закон г. Москвы от 10 сентября 2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» (с изм. и доп. от 25 октября 2017 г. № 38) [Текст] // Ведомости Московской городской Думы. – 2008. – № 10, ст. 183; Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2017. – 62.

63. Закон г. Москвы от 29 ноября 2017 г. № 47 «О бюджете города Москвы на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» [Текст] // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2017. – № 70. – Т. 1.

64. Решение Совета депутатов сельского поселения «Посёлок Циммермановка» Ульчского муниципального района Хабаровского края от 27 ноября 2014 г. № 39 «О передаче осуществления части полномочий сельского поселения «Поселок Циммермановка» [Текст] // Официальный сайт органов местного самоуправления сельского поселения «Поселок Циммермановка» Ульчского муниципального района Хабаровского края. – URL:

http://cimmermanovka.ru/sovet_deputatov_npa_act.php?id_position=107&id_npas=1&razdel=sovet_deputatov (дата обращения: 29.06.2016).

65. Решение Совета депутатов Савинского сельского поселения Ульчского муниципального района Хабаровского края от 5 ноября 2013 г. «О передаче части полномочий по разработке проектов прогноза социально-экономического развития сельского поселения, планов (программ) комплексного социально-экономического развития сельского поселения» [Текст] // Официальный сайт органов местного самоуправления Савинского

сельского поселения Ульчского муниципального района Хабаровского края. – URL: http://savinskoe.ru/sv_sovet_deputatov_nra_act.php (дата обращения: 27.09.2016).

Нормативные акты, утратившие силу

66. Закон РСФСР от 16 декабря 1961 г. «О бюджетных правах Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, автономных советских социалистических республик и местных Советов народных депутатов РСФСР» [Текст] // Свод законов РСФСР. – 1988. – Т. 5, ст. 213.

67. Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1735-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 46, ст. 1543: утр. силу с 1 января 2000 г. в связи с принятием Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ.

68. Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 (с изм. и доп. от 6 апреля 2011 г.) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах») [Текст] // Российская газета. – 2004. – № 113: утр. силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2015 г. № 320.

69. Проект № 97801962-2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (ред. согласительной комиссии, принятая ГД ФС РФ 17 июля 1998 г.) [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

Методические рекомендации Министерства финансов РФ

70. Методические рекомендации Министерства РФ органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на регио-

нальном и муниципальном уровнях [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

71. Методические рекомендации Министерства финансов РФ органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, способствующих увеличению доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

Проекты нормативных правовых актов

72. Проект № 97801962-2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (ред. согласительной комиссии, принятая ГД ФС РФ 17.07.1998 г.). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 29.07.2016).

73. Проект Федерального закона «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (Текст проекта 00/04-25700/05-15/21-14-4.docx). – Официальный портал: URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=22153> (дата обращения: 01.10.2016).

74. Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации от 8 мая 2015 г. – URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=22153> (дата обращения: 01.10.2016).

75. Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации. – URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/bud_codex (дата обращения: 01.04.2018).

Материалы правоприменительной практики

76. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в свя-

зи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» [Текст] // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 4.

77. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2009 г. № 10-П/2009 «По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 3211 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета)» [Текст]. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision29318.pdf> (дата обращения: 11.11.2016).

78. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 2, ст. 400.

79. Постановлении Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2014 г. № 31-П «По делу о проверке конституционности частей шестой и седьмой статьи 115 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества "Глория"» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 51, ст. 7528.

80. Постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

81. Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджет-

ного кодекса Российской Федерации» [Текст] // Вестник ВАС. – 2006. – № 8.

82. Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2017 г. № 1212-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Трубачева Сергея Поликарповича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 242.1 и статьей 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации» [Текст]. – Документ опубликован не был. – Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL:[http:// www.ksrf.ru](http://www.ksrf.ru)

83. Определение Верховного Суда РФ от 21 февраля 2018 г. № 305-КГ17-18216 по делу № А40-57292/2017 «О пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу о признании частично незаконным постановления судебного пристава-исполнителя» [Текст]. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

84. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18 августа 2009 г. по делу № А 35-870/09-С 23 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-прав. системы «Консультант-Плюс».

Научная и учебная литература

85. *Александров, Н.Г.* Юридическая норма и правоотношение [Текст] / Н.Г. Александров; под ред. И.Т. Голякова. – М.: Моск. юрид. ин-т, 1947. – 27 с.

86. *Алексеев, С.С.* Общие теоретические проблемы системы советского права [Текст] / С.С. Алексеев. – М.: Госюриздат, 1961. – 187 с.

87. *Алексеев, С.С.* Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования [Текст] / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 712 с.

88. *Алексеев, С.С.* Общая теория права [Текст] / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т.1. – 361 с.

89. *Алексеев, С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве [Текст] / С.С. Алексеев; ред. Л.А. Плеханова. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.

90. *Алексеев, С.С.* Теория права [Текст] / С.С. Алексеев. – М.: Изд-во «БЕК», 1994. – 220 с.
91. *Алимбекова, А.С.* Налогово-правовые нормы и проблемы их реализации [Текст] / А.С. Алимбекова; под ред. Н.И. Химичевой. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. – 312 с.
92. *Баглай, М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов [Текст] / М.В. Баглай. – М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА, 1998. – 739 с.
93. *Байтин, М.И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) [Текст] / М.И. Байтин. – Саратов: Изд-во СГАП, 2001. – 416 с.
94. *Бакаева, О.Ю.* Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации [Текст] / О.Ю. Бакаева; под ред. Н.И. Химичевой. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. – 194 с.
95. *Беликов, Е.Г.* Финансовое право и его институты: проблемы социальной эффективности [Текст]: моногр. / Е.Г. Беликов; под ред. Е.В. Поначаловой. – М.: Юрлитинформ, 2016. – 296 с.
96. *Бельский, К.С.* Феноменология административного права [Текст] / К.С. Бельский; отв. ред. С.А. Кремень. – Смоленск: Изд-во Смолен. гуманит. ун-та, 1995. – 144 с.
97. *Болтинова, О.В.* Бюджетное право [Текст]: учеб. пособие / О.В. Болтинова. – М.: Норма, 2009. – 288 с.
98. *Брагинский, М.И., Витрянский, В.В.* Договорное право. Книга первая: Общие положения [Текст] / М.И. Брагинский. – 3-е изд., стер. – М.: Статут, 2011. – 847 с.
99. *Братусь С.Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. М.: Юриздат, 1947. – 363 с.

100. Бюджетная реформа в России и правовое регулирование региональных бюджетных отношений [Текст]: моногр. / [И.Б. Лагутин, М.Н. Королёва, М.А. Куркова и др.]; Юго-Зап. гос. ун-т. – Курск, 2012. – 219 с.
101. Венгеров, А.Б. Теория государства и права [Текст]: учебник для юрид. вузов / А.Б. Венгеров. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.
102. Витченко, А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений [Текст] / А.М. Витченко. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1974. – 160 с.
103. Гамбаров, Ю.С. Курс гражданского права / Ю.С. Гамбаров [Текст]. – СПб., 1911. – Т. 1: Часть Общая. – 793 с.
104. Горбунова, О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России [Текст] / О.Н. Горбунова. – М.: ООО «Профобразование», 2003. – 83 с.
105. Горбунова, О.Н. Финансовое право [Текст] / О.Н. Горбунова. – М.: Юристь, 2006. – 587 с.
106. Грачева, Е.Ю. Финансовое право: схемы с комментариями [Текст] / Е.Ю. Грачева. – М.: Проспект, 2009. – 95 с.
107. Гревцов, Ю.И. Проблемы теории правового отношения [Текст] / Ю.И. Гревцов. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1981. – 85 с.
108. Демин, А.В. Финансовое право: предмет, метод, нормы и правонарушения [Текст] / А.В. Демин. – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1998. – 68 с.
109. Долинская В.В., Фалеев В.В. Миноритарные акционеры: статус, права и их осуществление [Текст] / отв. ред. В.В. Долинская. – М.: Вольтерс Клувер, 2010. – 141 с.
110. Егоров, Е.В. Экономика общественного сектора России [Текст]: курс лекций / Е.В. Егоров [Текст]. – М.: Эконом. факультет, ТЕИС, 1998. – 193 с.
111. Запольский, С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права [Текст]: моногр. / С.В. Запольский. – М.: РАП, Эксмо, 2008. – 154 с.

112. *Запольский, С.В.* Финансовое право: учебник [Текст] / отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юрид. фирма «Контракт»; Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.
113. Запреты в советском праве [Текст] / А.Г. Братко; под ред. Н.И. Матузова. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та. 1979. – 92 с.
114. *Иеринг, Р.* Юридическая техника [Текст] / Р. Иеринг. – Ярославль, 1889. – С.31.
115. *Иоффе, О.С., Шаргородский, М.Д.* Вопросы теории права [Текст]: учебник / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. – М.: Госюриздат, 1961. – 380 с.
116. *Карасева, М.В.* Бюджетное право [Текст]: учеб. пособие / М.В. Карасева. – М.: ЭКСМО, 2010. – 320 с.
117. *Карасева, М.В.* Финансовое право. Общая часть [Текст] : учебник / М.В. Карасева. – М.: Юристъ. 1999. – 256 с.
118. *Карасева, М.В.* Финансовое правоотношение [Текст] / М.В. Карасева. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1997. – 304 с.
119. *Козлов, Ю.М.* Предмет советского административного права. [Текст]. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1967. – 160 с.
120. Конституция Российской Федерации. Комментарий [Текст] / под общ. ред. Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова, Б.Н. Топорнина. – М.: Юрид. лит., 1994. – 624 с.
121. *Коркунов, Н.М.* Лекции по общей теории права [Текст] / Н.М. Коркунов. – СПб.: Юрид. центр, 2004. – 570 с.
122. *Крохина, Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н.И. Химичевой. – М.: «Норма», 2001. – 352 с.
123. *Крохина, Ю.А.* Финансовое право России [Текст]: учебник / Ю.А.Крохина. – М.: Норма, 2008. – 720 с.
124. *Крохина, Ю.А.* Финансовое право России [Текст]: учебник для вузов / Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2004. – 704 с.

125. *Кудрявцев, В.Н., Никитинский, В.И., Самощенко, И.С. и др.* Эффективность правовых норм [Текст]. /В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко и др. – М: Юрид. лит., 1980. – 280 с.
126. *Кулапов, В.Л.* Проблемы теории государства и права [Текст]: учеб. пособие / В.Л. Кулапов. – Саратов: Сарат. гос. акад. права, 2006. – 376 с.
127. *Кулапов, В.Л.* Рекомендательные нормы советского права [Текст] / В.Л. Кулапов. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1987. – 110 с.
128. *Кулапов, В.Л., Хохлова, И.С.* Способ правового регулирования [Текст] / В.Л. Кулапов, И.С. Хохлова; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – 176 с.
129. *Кучеров, И.И.* Бюджетное право России [Текст]: курс лекций / И.И. Кучеров. – М.: АО «Центр ЮрИнфоР». 2002. – 317 с.
130. *Лапатухин, М.С. и др.* Школьный толковый словарь русского языка [Текст]: пособие для учащихся / М.С. Лапатухин, Е.В. Скорлуповская, Г.П. Снетова; под ред. Ф.П. Филина. – М.: Просвещение, 1981. – 463 с.
131. *Лазарев, Б.М.* Компетенция органов управления [Текст] / Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.
132. *Лившиц, Р.З.* Теория права [Текст] / Р.З. Лившиц. – М.: БЕК, 1994. – 224 с.
133. *Лосев, А.Ф.* Проблема символа и реалистическое искусство [Текст] /А.Ф. Лосев. – М.: Искусство, 1976. – 367 с.
134. *Матузов, Н.И.* Понятие правоотношений как особого вида общественных отношений [Текст] // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2001. – 776 с. (автор главы – Н.И. Матузов).
135. *Матузов, Н.И.* Правовая система и личность [Текст] / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1987. – 294 с.

136. *Морозова, И.С.* Основы теории правовых льгот [Текст] / И.С. Морозова; под ред. А.В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. – 161 с.
137. Общая теория права. Часть теоретическая. Философия права [Текст] / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Бр. Башмаковы, 1910. – Т. 1: Вып. 1-4. – 839 с.
138. Основные вопросы теории советского финансового права [Текст] / под ред. Е.А. Ровинского. – М.: Госюриздат, 1960. – 193 с.
139. *Петражицкий, Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности [Текст] / Л.И. Петражицкий. – СПб.: Тип. С.-Пб. АО «Слово». – 1907. – Т. 2. – 656 с.
140. *Пискотин, М.И.* Советское бюджетное право [Текст] / М.И. Пискотин. – М.: Юрид. лит., 1971. – 312 с.
141. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы [Текст]: моногр. / отв. ред. Е.Ю. Грачева. – М.: Норма, Инфра-М, 2013. – 384 с.
142. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М.: Норма, 2004. 813 с.
143. Проблемы теории государства и права: учеб. Пособие [Текст] / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Юристъ, 2005. – 656 с.
144. *Пронин, А.Б.* Бюджетный контроль в субъектах Российской Федерации: финансово-правовое регулирование [Текст]: моногр. / А.Б. Пронин; под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2016. – 160 с.
145. *Процевский, А.И.* Метод правового регулирования трудовых отношений [Текст] / А.И. Процевский. – М.: Юрид. лит., 1972. – 288 с.
146. *Райбекас, А.Я.* Вещь, свойство, отношение как философские категории [Текст] / А.Я. Райбекас. – Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1977. – 244 с.
147. *Ровинский, Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права [Текст] / Е.А. Ровинский. – М.: Госюриздат, 1960. – 193 с.

148. *Ровинский, Е.А.* Советское финансовое право [Текст]: учеб. пособие для студ. ВЮЗИ / Е.А. Ровинский. – М., 1957. – 192 с.
149. *Рождественский, А.* Теория субъективных публичных прав. Критико-систематическое исследование [Текст] / А. Рождественский. – М., 1913. – 300 с.
150. *Романько, А.Н.* Бюджетный процесс в субъектах Российской Федерации: проблемы правового регулирования [Текст] / А.Н. Романько; под ред. Н.И. Химичевой. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. – 216 с.
151. *Рубинштейн, С.Л.* Бытие и сознание. Человек и мир [Текст]. – СПб.: Питер, 2003. – 512 с.
152. *Рукавишникова, И.В.* Метод финансового права [Текст] / И.В. Рукавишникова; отв. ред. Н.И. Химичева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, Инфра-М, 2013. – 288 с.
153. *Рыбакова, С.В.* Финансовое и банковское право (теоретические аспекты соотношения) [Текст] / С.В. Рыбакова; под ред. Н.И. Химичевой; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. – 172 с.
154. *Рыбакова, С.В.* Правовое регулирование участия кредитных организаций в финансовой деятельности государства (опыт современной России) [Текст]: моногр. / С.В. Рыбакова; под ред. Н.И. Химичевой. – Тамбов: Издат. дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2009. – 250 с.
155. *Сидоренко, Э.Л., Карабут, М.А.* Частные начала в уголовном праве [Текст] / Э.Л. Сидоренко, М.А. Карабут. – СПб.: Юрид. центр-Пресс, 2007. – 212 с.
156. Советское финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Г.С. Гуревич. – М.: Юрид. лит., 1985. – 272 с.
157. Советское финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Е.А. Ровинский. – М.: Юрид. лит., 1978. – 343 с.

158. Советское финансовое право [Текст]: учебник. – М.: Юрид. лит., 1987. – 464 с.
159. *Сорокин, В.Д.* Метод правового регулирования. Теоретические проблемы [Текст] / В.Д. Сорокин. – М.: Юрид. лит., 1975. – 144 с.
160. *Сорокун, П.А.* Психология [Текст] / П.А. Сорокун. – Псков, 2001. – 300 с.
161. *Тарановский, Ф.В.* Учебник энциклопедии права [Текст] / Ф.В. Тарановский. – М.: Тип. К. Маттисена, 1917. – 537 с.
162. *Тарасов, И.Т.* Очерк науки финансового права [Текст]: конспект лекций. Вып. 1: Введение. – Ярославль, 1889. – 211 с.
163. *Тедеев, А.А.* Бюджетное право и процесс [Текст] / А.А. Тедеев. – М.: ЭКСМО, 2005. – 384 с.
164. Теория государства и права [Текст] : курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1996. – 475 с.
165. Теория государства и права [Текст] : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
166. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции [Текст] / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2001. – 355 с.
167. *Толстой, Ю.К.* К теории правоотношения [Текст] / Ю.К. Толстой. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. – 88 с.
168. *Трубецкой, Е.Н.* Энциклопедия права. [Текст] Сер.: Классики русской философии права / Е.Н. Трубецкой. – СПб.: Юрид. ин-т, 1998. – 183 с.
169. Философский энциклопедический словарь [Текст] / под ред. Л.Ф. Ильичева, П.Н. Федосеева и др. – М.: Сов. энциклопедия, 1983. – 836 с.
170. Финансовое право [Текст]: учебник / под ред. Е.А. Ровинского. М.: Юрид. Лит., 1971. – 392 с.
171. Финансовое право [Текст]: учебник / под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. – М.: Юрид. лит., 1967. – 212 с.

172. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. – 600 с.
173. Финансовое право: учебник [Текст] / под ред. О.Н. Горбуновой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 400 с.
174. Финансовое право Российской Федерации [Текст]: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. – М.: Юристъ, 2002. – 576 с.
175. Финансовое право [Текст]: учебник / К.С. Бельский и др.; под ред. С.В. Запольского. – М.: Рос. акад. правосудия; Эксмо, 2006. – 640 с.
176. Финансовое право [Текст]: учеб. пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. – М.: Норма, 2007. – 512 с.
177. Финансовое право [Текст]: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. – М.: Проспект, 2010. – 536 с.
178. Финансовое право [Текст]: учебник / под ред. М.В. Карасевой. – М.: КНОРУС, 2012. – 270 с.
179. Финансовое право [Текст] : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 5-е изд. – М.: Норма, Инфра-М, 2013. – 752 с.
180. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, Инфра-М, 2017. – 800 с.
181. Финансовое право в вопросах и ответах [Текст]: учеб. пособие / [Е.Ю. Грачева, М.Ф. Ивлиева, Э.Д. Соколова]; отв. ред. Е.Ю. Грачева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2017. – 198 с.
182. Финансы [Текст]: учебник / под ред. Л.А. Дробозиной. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 527 с.
183. *Халфина, Р.О.* Общее учение о правоотношении [Текст] / Р.О. Халфина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 340 с.
184. *Химичева Н.И.* Бюджетные права областных (краевых) советов [Текст] / Н.И. Химичева. – М.: Юрид. лит., 1996. – 119 с.

185. *Цинделиани, И.А.* О системе финансового права: современное состояние научных исследований [Текст]: моногр. / И.А. Цинделиани. – М.: РАП, 2011. – 168 с.

186. *Цыпкин, С.Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства [Текст] / С.Д. Цыпкин. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. – 80 с.

187. *Шейндлин, Б.В.* Сущность советского права [Текст] / Б.В. Шейндлин. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. – 139 с.

188. *Элькинд, П.С.* Сущность советского уголовно - процессуального права [Текст] / П.С. Элькинд. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1963. – 172 с.

189. Энциклопедия российского и международного налогообложения [Текст] / сост. А.В. Толкушкин. – М.: Юрист, 2003. URL: <http://taxation.academic.ru>

190. *Явич, Л.С.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений [Текст] / Л.С. Явич. – М.: Госюриздат, 1961. – 172 с.

Статьи в научных журналах и сборниках

191. *Бельский, К.С.* Эмиссионное право как институт финансового права [Текст] / К.С. Бельский // Государство и право. – 2006. – № 5. – С 48–55.

192. *Бехер В.В.* Практика инициативного бюджетирования на муниципальном уровне [Текст] / В.В. Бехер // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 1. – С. 242-244.

193. *Бит-Шабо, И.В.* Вопросы реализации финансово-правовых принципов в процессе деятельности социальных государственных внебюджетных фондов [Текст] / И.В. Бит-Шабо // Финансовое право. – Материалы секции финансового права VI Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» - «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции» / отв. ред. Е.Ю. Грачева. – М.: Проспект. – 2015. – С. 5-9.

194. *Боженко, С.Я.* Особенности финансово-правового обеспечения социальной функции государства [Текст] / С.Я. Боженко // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2015. – № 3 (7). – С. 77-81.
195. *Бочкарева, Е.А.* О правовой модели и моделировании как методе познания бюджетной системы в Российской Федерации [Текст] / Е.А. Бочкарева // Журнал правовых и экономических исследований. – 2013. – № 4. – С. 95–100.
196. *Винницкий, Д.В.* Проблемы управления государственной собственностью в бюджетном и налоговом праве России [Текст] / Д.В. Винницкий // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2006. – № 2 (146). – С. 24-31.
197. *Грачев, Т.С.* К вопросу о структуре принципа единства прав и обязанностей [Текст] / Т.С. Грачев // Современное право. – М.: ЗАО Изд-во «Новый индекс». – 2009. – № 12. – С. 11–13.
198. *Грачева, Е.Ю.* Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ [Текст] / Е.Ю. Грачева // Очерки бюджетно-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. – С. 162 – 211.
199. *Жимиров, В.Н., Оль, Е.М., Реуф, В.М.* Современное государство: к вопросу об основных функциях [Текст] / В.Н. Жимиров, Е.М. Оль, В.М. Реуф // Мир политики и социологии. – 2012. – № 9. – С. 42 – 47.
200. *Землянская, Н.И.* О понятии «расходы бюджета» [Текст] / Н.И. Землянская // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 72-75.
201. *Ивлиева, М.Ф.* О «возмещении» бюджетных расходов [Текст] / М.Ф. Ивлиева // Очерки бюджетно-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. – М.; Харьков: Право. – 2012. – С. 80-90.
202. *Ильин, И.А.* Общее учение о праве и государстве (фрагменты) [Текст] / И.А. Ильин // Правоведение. – 1992. № 3. – С. 93-99.

203. *Карасева, М.В.* Финансовое право России: новые проблемы и новые подходы [Текст] / М.В. Карасева // Государство и право. – 2003. – № 12. – С. 5–13.
204. *Киселева, О.М., Малько, А.В.* Институт правового поощрения в России: историко-юридический аспект [Текст] / О.М. Киселева, А.В. Малько // Известия высших учебных заведений. – Сер.: Правоведение. – 1999. – № 3 (226). – С. 32–41.
205. *Комягин, Д.Л.* Правовая форма бюджетной политики [Текст] / Д.Л. Комягин // Очерки бюджетно-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, – 2012. – С. 27–43.
206. *Коркунов, Н.М.* Лекции по общей теории права [Текст] / Н.М. Коркунов // История русской правовой мысли. Биографии, документы, публикации: сб. / под ред. С.А. Пяткиной. – М.: Изд-во «Остожье». – 1998. – 603 с.
207. *Малько, А.В., Игнатенкова, К.Е.* Способы правового регулирования деятельности органов публичной власти [Текст] / А.В. Малько, К.Е. Игнатенкова // Современное право. – 2009. – № 3. – С. 56–60.
208. *Матузов, Н.И.* О праве в объективном и субъективном смысле. Гносеологический аспект [Текст] / Н.И. Матузов // Правоведение. – 1999. – № 4. – С. 129 – 143.
209. *Миронова, С.М.* Средства самообложения граждан в системе формирования доходов местных бюджетов: правовая природа и практика применения [Текст] / С.М. Миронова // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Юриспруденция. – 2016. – № 1. – С. 31–36.
210. *Нечай, А.А.* Публичные фонды как категория современного финансового права [Текст] / А.А. Нечай // Журнал российского права. – 2004. – № 11. – С.66–72.

211. *Ногина, О.А.* О налоговом и бюджетном процессах [Текст] / О.А. Ногина // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2002. – № 5 (244). – С. 88-92.
212. *Ойгензихт, В.А.* Воля и риск [Текст] / В.А. Ойгензихт // Известия высших учебных заведений. – Сер.: Правоведение. – 1984. – № 4. – С. 40–46.
213. *Омелёхина, Н.В.* Некоторые аспекты влияния договорного регулирования имущественных отношений на исполнение публичных обязанностей [Текст] / Н.В. Омелёхина // Вестник НГУ. – Сер.: Право. – 2012. – Т. 8, вып. 2. – С. 184–187.
214. *Омелёхина, Н.В.* Некоторые проблемы правового регулирования расходов бюджетов [Текст] / Н.В. Омелёхина // Вестник НГУ. – Сер.: Право. – 2009. – Т. 5, вып. 2. – С. 46–52.
215. *Омелёхина, Н.В.* Теоретико-методологические и сущностные аспекты дозволений и запретов в финансовом праве [Текст] / Н.В. Омелёхина // Вестник НГУ. – Сер.: Право. – 2013. – Т. 9, вып. 1. – С. 20–25.
216. *Омелёхина, Н.В.* Финансово-правовые формы позитивного обязывания [Текст] / Н.В. Омелёхина // Журнал российского права. – 2014. – № 9. – С. 26–35.
217. *Орлюк, Е.П.* Проблемы терминологии в сфере законодательного обеспечения банковской деятельности в Украине [Текст] / Е.П. Орлюк // 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: Исслед. научно-приклад. центр «Юридическая техника», 2007. – С. 994–1006.
218. *Петрухин, И.Л.* Публичность и диспозитивность в уголовном процессе [Текст] / И.Л. Петрухин // Российская юстиция. – 1999. – № 3. – С. 24–25.

219. *Пешкова, Х.В.* Бюджетные правоотношения в России: проблемы теории и практики [Текст] / Х.В. Пешкова // Юрист - Правоведъ. – 2011. – № 1. – С. 81–85.

220. *Пиголкин, А.С.* Формы реализации норм общенародного права [Текст] / А.С. Пиголкин // Советское государство и право. – 1963. – № 6. – С. 26–36.

221. *Писарева, Е.Г.* Бюджетные правоотношения с участием государственных учреждений в системе финансовых правоотношений [Текст] / Е.Г. Писарева // Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе: матер. Междунар. науч.-методич. конф. / под ред. И.А. Цинделиани. – М.: РГУП, 2015. – С. 74–82.

222. *Писарева, Е.Г.* Субъективные права государственных учреждений в области осуществления финансирования их расходов из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [Текст] / Е.Г. Писарева // Очерки бюджетно-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. – М.; Харьков: Право, 2012. – С. 410–428.

223. *Пискотин, М.И., Ширкевич, Н.О.* бюджетных правах местных советов [Текст] / М.И. Пискотин, Н.О. Ширкевич // Известия советов депутатов трудящихся. – 1959. – № 7. – С. 21-27.

224. *Поветкина, Н.А.* Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ [Текст] / Н.А. Поветкина // Административное право. Финансовое право. Информационное право. – 2015. – № 5. – С. 101–110.

225. *Поветкина, Н.А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности [Текст] / Н.А. Поветкина // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 8 (57). – С. 65-70.

226. *Пронина, М.Н.* Специфика метода правового регулирования в общественных отношениях [Текст] / М.Н. Пронина // Научный поиск. – М., 2014. – № 32. – С. 53–57.

227. *Решетов, Ю.С.* Реализация норм права и правоотношения [Текст] / Ю.С. Решетов // Известия вузов. – Сер.: Правоведение. – 1976. – № 6. – С. 24–30.

228. *Решетов, Ю.С.* Содержание и формы реализации права [Текст] // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2009. – № 12. – С. 61-67.

229. *Рыбакова, С.В.* Размещение бюджетных средств на банковских депозитах: правовое регулирование в условиях кризиса [Текст] / С.В. Рыбакова // Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса: сб. науч. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 27 мая 2009 г.) / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред. и др.)]. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. – С. 252-256.

230. *Рыбакова, С.В.* Комплексные отношения как основание возникновения комплексных образований в праве (на примере финансового права) [Текст] / С.В. Рыбакова // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3 (33). – С. 179-185.

231. *Савина, А.В.* Особенности установления нормативов отчислений Бюджетным кодексом Российской Федерации как доказательство применения дозволений в бюджетном праве [Текст] / А.В. Савина // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 11. – С. 48-57.

232. *Савина, А.В.* Использование дозволений при регулировании иммунитета бюджетов [Текст] / А.В. Савина // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия История и право. – 2017. – Т. 7. – № 1 (22). – С. 34-41.

233. *Сапий, А.В.* Развитие понятия «метод правового регулирования» в общей теории права [Текст] / А.В. Сапий // Закон и право. – 2008. – № 1. – С. 47–49.

234. *Свидерский, В.И., Зобов, Р.А.* Отношение как категория материалистической диалектики [Текст] / В.И. Свидерский, Р.А. Зобов // Вопросы философии. – 1979. – № 1.

235. *Сидоров, К.Р.* Развитие представлений о воле в психологической науке [Текст] / К.Р. Сидоров // Вестник Удмуртского университета. Сер.: Философия. Психология. Педагогика. – 2009. – № 3-2. – С.61–73.

236. *Соколова, Э.Д.* Некоторые вопросы правового регулирования бюджетной деятельности государства [Текст] /Э.Д. Соколова// Государство и право. – 2008. – № 5. – С. 49–55.

237. *Шевелева, Н.А.* Развитие принципа самостоятельности бюджетов бюджетной системы в Российской Федерации [Текст] / Н.А. Шевелева // Финансовое право и управление. – 2014. – № 1. – С. 45-53.

238. *Явич, Л.С.* Об исследованиях механизма действия права [Текст] / Л.С. Явич // Сов. государство и право. – 1973. – № 8. – С. 26–32.

239. *Явич, Л.С.* К вопросу о предмете и методе правового регулирования [Текст] / Л.С. Явич // Вопросы общей теории советского права. – М., 1960. – С. 44–66.

Диссертации и авторефераты диссертаций

240. *Барзилов, Д.С.* Дозволение как способ правового регулирования налогового администрирования в Российской Федерации [Текст] / Д.С. Барзилов: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2012. – 188 с.

241. *Братко, А.Г.* Правоохранительная система (вопросы теории) [Текст] / А.Г. Братко: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992.

242. *Горлова, Е.Н.* Публичный договор в финансовом праве [Текст] / Е.Н. Горлова: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 22 с.

243. *Гревцов, Ю.И.* Правоотношение – разновидность общественного отношения [Текст] / Ю.И. Гревцов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Л., 1975. – 17 с.

244. *Евграфов, П.Б.* Соотношение структуры советского права и структуры советского законодательства [Текст] / П.Б. Евграфов: дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1981. – 210 с.

245. *Игнатенкова, К.Е.* Дозволение как способ правового регулирования [Текст] / К.Е. Игнатенкова: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2006. – 229 с.

246. *Киселева, О.М.* Поощрение как метод правового регулирования [Текст] / О.М. Киселева: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000. – 38 с.

247. *Клишина, М.А.* Составление проекта бюджета как стадия бюджетного процесса [Текст] / М.А. Клишина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 29 с.

248. *Крохина, Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве [Текст] / Ю.А. Крохина: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2001. – 453 с.

249. *Левина, О.А.* Правовые основы контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета [Текст] / О.А. Левина: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2012. – 189 с.

250. *Малько, А.В.* Законные интересы советских граждан [Текст] / А.В. Малько: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1985. – 20 с.

251. *Нечай, А.А.* Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве [Текст] / А.А. Нечай: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Киев, 2005. – 45 с.

252. *Петрова, И.В.* Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов [Текст] / И.В. Петрова: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов. – 2008. – 26 с.

253. *Покачалова, Е.В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права [Текст] / Е.В. Покачалова: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2007. – 66 с.

254. *Разгильдиева, М.Б.* Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения [Текст] / М.Б. Разгильдиева : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2011. – 58 с.

255. *Рыбакова, С.В.* Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права [Текст] / С.В. Рыбакова: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2009. – 603 с.

256. *Теряевский, С.А.* Система методов правового регулирования в юридической практике современного Российского государства [Текст] / С.А. Теряевский: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2009. – 30 с.

Справочные издания

257. *Даль, В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. [Текст] / В.И. Даль: в 4 т. – 2-е изд. – СПб.; М.: Изд-е книгопродавца-типографа М.О. Вольфа, 1882. – Т. 4. – 710 с.

258. *Ефремова, Т.Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-образовательный [Текст] / Т.Ф. Ефремова: в 2 т. – М.: Рус. яз., 2000. – 416 с.

259. *Ожегов, С.И.* Словарь русского языка: 70000 слов [Текст] / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1990. – 917 с.

260. *Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений [Текст] / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 4-е изд., доп. – М.: ООО «А ТЕМП», 2006. – 941 с.

261. Словарь современного русского литературного языка [Текст]: в 17 т. – М., 1963. – Т. 14.

262. Словарь русского языка: в 4 т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; под ред. А.П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999. – Т. 1. – 702 с.

263. Толковый словарь русского языка [Текст] / под ред. Д.Н. Ушакова. – М.: Гос. Ин-т «Сов. Энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935–1940.

264. Юридический энциклопедический словарь [Текст] / ред. Кол.: А.Я. Сухарев (гл. ред.) и др. – М.: Сов. Энциклопедия, 1984. – 415 с.

Интернет-ресурсы

265. Доклад Премьер-министра РФ Медведева Д.А. на инвестиционном форуме «Сочи-2018». – URL: <http://RDK.RU> (дата обращения: 21.04.2018).

266. Петербургский правовой портал. – URL: <http://ppt.ru/news/134136> (дата обращения: 08.07.2016).

267. Большой древнегреческий словарь. – URL: <http://slovarus.info/grk.php> (дата обращения: 08.09.2016).

268. URL: <http://dictionary.law.com/Default.aspx?selected=1564#ixzz44EDTVPGP> (дата обращения: 20.04.2015).

269. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 год. – URL: http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/#921 (дата обращения: 10.12.2018).

270. Лучшая практика регионов России в сфере повышения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. – URL: <http://minfin.ru/> (дата обращения: 13.09.2016).

271. URL: http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_238231.pdf, <http://minfin.rk.gov.ru/file/Весь%20Закон%202016.pdf> (дата обращения: 23.08.2016).