

На правах рукописи

АФОНИНА Екатерина Владимировна

ОБЪЕКТЫ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2016

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Научный руководитель

доктор юридических наук, профессор
ХИМИЧЕВА Нина Ивановна

Официальные оппоненты:

ПЕШКОВА Христина Вячеславовна
доктор юридических наук, профессор,
Центральный филиал ФГБОУ ВО
«Российский государственный университет
правосудия», профессор

БЕХЕР Вероника Виссарионовна
кандидат юридических наук,
Саратовский социально-экономический
институт (филиал) ФГБОУ ВО «Российский
экономический университет им. Г.В.
Плеханова», заведующая кафедрой

Ведущая организация

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования «**Северо-
Кавказский федеральный университет**»
(юридический институт)

Защита диссертации состоится 05 октября 2016 г. в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.01 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/diss.phtml>).

Автореферат разослан «___» _____ 2016 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Кобзева Елена Васильевна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современном мире эффективность социально-экономического развития любого государства во многом определяется состоянием системы публичных финансов, в первую очередь бюджетной системы. Значимость бюджетной сферы в Российской Федерации может быть представлена в количественном выражении: в 2015 г. доля доходов консолидированного бюджета Российской Федерации (26 687 млрд руб.¹) составила 33% валового внутреннего продукта (80 804 млрд руб.²). При этом современные проблемы функционирования бюджетной системы, возникающие в правоприменительной практике, свидетельствуют о необходимости принятия активных мер по совершенствованию правового регулирования бюджетных отношений.

Реализация государственной политики в любой сфере жизнедеятельности общества предполагает выделение бюджетных средств на финансирование тех или иных проектов и мероприятий. Динамичное развитие общественных отношений требует постоянного совершенствования процесса финансирования, внедрения новых бюджетно-правовых инструментов, повышения эффективности действующих механизмов. В условиях активно развивающегося законодательства особую актуальность приобретает научное исследование фундаментальных правовых категорий и принципов, лежащих в основе финансового и, в частности, бюджетного права. Исследование должно способствовать сохранению целостности финансового права и гармоничному развитию его подотраслей и институтов,

¹ См.: Годовой отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/> (дата обращения: 27.04.2016).

² См.: Официальная статистика. Национальные счета. Валовой внутренний продукт. Годовые данные. В текущих ценах [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (дата обращения: 27.04.2016).

а также проведению единой финансово-правовой политики, в том числе в бюджетной сфере.

Понятие объекта правоотношения имеет особое значение в бюджетной сфере, поскольку именно объект и связанные с ним публичные интересы субъектов бюджетных правоотношений определяют характер правоотношения и необходимость его существования. Разработка определения и содержания категории «объект бюджетного правоотношения» позволит расширить представления о структуре и закономерностях возникновения, изменения и прекращения бюджетных правоотношений, что будет способствовать усилению системности формирования правового режима объектов бюджетных правоотношений, являющегося базовой составляющей системы правового регулирования бюджетной деятельности государства. Вопрос об объекте правоотношений остается дискуссионным как в общей теории права, так и в отраслевых юридических науках. Исследование этого вопроса применительно к бюджетным отношениям позволит дополнить представления об объекте правоотношения как общеправовой категории, а также обосновать и упорядочить применение данного понятия к нормам и институтам бюджетного права.

Степень научной разработанности темы исследования. Различные аспекты теоретической разработки бюджетных правоотношений привлекали внимание многих ученых. Значительный вклад в развитие теории бюджетного правоотношения внесли обширные исследования по финансовому праву Р.А. Гаврилюк, О.Н. Горбуновой, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, А.Г. Пауля, М.И. Пискотина, Н.И. Химичевой, а также работы В.В. Бехер, И.В. Бит-Шабо, Ю.А. Крохиной, Х.В. Пешковой и ряда других исследователей, посвященные отдельным категориям или аспектам бюджетных правоотношений. Следует отметить, что проблематика объектов бюджетных правоотношений затрагивалась в финансово-правовой науке в контексте изучения общей теории правоотношения или отдельных ее элементов, но не выступала в качестве самостоятельного объекта

исследования. До настоящего времени в правовой науке отсутствует единое представление об объекте бюджетных правоотношений, месте данного понятия в структуре правоотношения, его содержании, критериях выделения объекта в бюджетном правоотношении, а также о том, какие предметы и явления выступают в качестве объектов, какова их взаимосвязь.

Недостаточное количество комплексных, системных научных исследований, посвященных понятию объекта правоотношения в бюджетной сфере, повышает актуальность и важность самостоятельных теоретических разработок указанных вопросов.

Объект и предмет диссертационного исследования. *Объектом исследования* выступают урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, складывающиеся по поводу образования, распределения и использования государственных и местных централизованных денежных фондов, в аспекте специфики их объектов.

Предмет исследования составляют нормы, закрепляющие правовой режим объектов бюджетных правоотношений, научные концепции и положения по исследуемой или смежной с ней проблематике, материалы правоприменительной практики, данные официальной статистики, отражающие различные характеристики объектов бюджетных правоотношений.

Цель и задачи исследования. *Цель* настоящего диссертационного исследования заключается в формировании концептуальных основ объектов бюджетных правоотношений, способных стать теоретической базой правового регулирования их разновидностей.

Цель диссертационного исследования предопределила постановку и решение следующих *задач*:

- обобщить научные представления об объекте правоотношения, его видах, содержании и месте в структуре правоотношения;
- выявить особенности использования категории объекта правоотношения в сфере финансовых правоотношений;

- сформулировать научное определение объекта бюджетных правоотношений, определить содержание данного понятия;
- установить специфику и значение закона (решения) о бюджете как объекта бюджетных правоотношений;
- определить содержание и особенности доходов и расходов бюджета как объектов бюджетных правоотношений;
- дать характеристику правовых режимов доходов и расходов бюджета как объектов бюджетных правоотношений, а также проанализировать их функционирование в рамках различных стадий бюджетного процесса;
- раскрыть механизм реализации социальной политики государства в правовом регулировании объектов бюджетных правоотношений и определить перспективы его развития;
- определить особенности отражения принципа федерализма в правовом регулировании объектов бюджетных правоотношений.

Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных и частнонаучных методов, ориентированных на достижение поставленной цели и решение названных задач. В числе общенаучных методов были использованы: диалектический метод, анализ и синтез, индукция и дедукция, абстрагирование, исторический, логический, системный, структурно-функциональный методы. Частнонаучные методы представлены сравнительно-правовым, формально-юридическим, статистическим методами, методом правового прогнозирования, антропосоциокультурным подходом.

Диалектическая методология позволила обосновать применение категории объекта в правоотношении в целом и в сфере бюджетных правоотношений в частности, раскрыть содержание понятия объекта бюджетных правоотношений. Исторический метод был использован при исследовании развития представлений об объекте правоотношения в отечественной правовой науке. Сравнительно-правовой метод применен при сопоставлении ряда понятий, представляющих интерес для исследования,

таких как: «объект субъективного права» и «объект юридической обязанности», «бюджетная политика» и «бюджетно-правовая политика» и др. Сочетание общенаучного абстрагирования и обобщения, а также системного, логического и структурно-функционального методов дало возможность разработать классификацию объектов бюджетных правоотношений, определить и описать их системное построение, выделить отдельные виды объектов бюджетных правоотношений и установить их взаимосвязь. Посредством использования формально-юридического и статистического методов было исследовано действующее правовое регулирование объектов бюджетных правоотношений. Метод правового прогнозирования позволил обосновать целесообразность принятия предлагаемых в работе изменений действующего законодательства.

Теоретическая база исследования. Настоящая работа основывается на научных достижениях общей теории права и отраслевых юридических наук, в частности, науки финансового права.

Базовое значение для формирования концептуальных основ категории объекта бюджетного правоотношения имеют положения и выводы ученых по общей теории права, в частности, содержащиеся в работах С.С. Алексеева, М.И. Байтина, В.М. Горшнева, А.П. Дудина, Е.В. Ермолаевой, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В.Н. Протасова, Р.О. Халфиной, Д.Н. Царева.

Поставленная в исследовании цель обусловила обращение к трудам ученых в сфере финансового, в том числе бюджетного, права, затрагивающим:

- общие вопросы финансовых и бюджетных правоотношений, принципы финансового права (Р.А. Гаврилюк, О.Н. Горбунова, С.В. Запольский, М.В. Карасева, А.Г. Пауль, Х.В. Пешкова, М.И. Пискотин, Н.И. Химичева);

- вопросы бюджетных доходов (Е.М. Алексеев, Р.М. Мутушев, А.Г. Пауль, Р.Н. Чернеляк, К.Ю. Чуловский) и бюджетных расходов (Ч.Д. Циренжапов, А.М. Черновехский);

– вопросы бюджетного федерализма и межбюджетных отношений (А.М. Ивлев, Ю.А. Крохина, Н.Е. Лосева, Н.И. Новикова, Д.Е. Фадеев, А.С. Шугаев);

– вопросы бюджетных правоотношений на различных стадиях бюджетного процесса: составление проекта бюджета (М.А. Клишина, Е.В. Рябова), исполнение бюджета (В.В. Бехер, О.А. Левина, В.И. Панкратова), отчетная стадия (Р.Е. Артюхин).

Нормативную базу исследования составили: международные нормативно-правовые акты, Конституция Российской Федерации; федеральные законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации (акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, ведомственные правовые акты), нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные отношения. Кроме того, при написании работы были учтены позиции, изложенные в политических и экономических программных документах федерального уровня.

Эмпирической базой диссертационного исследования послужили акты Конституционного Суда Российской Федерации, данные практики арбитражных судов, официальные статистические данные Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена разработкой концептуальных основ объектов бюджетных правоотношений на базе философских и теоретико-правовых представлений, действующего бюджетно-правового регулирования и сложившейся правоприменительной практики. Элементы новизны присутствуют в авторском подходе к выявлению объектов бюджетных правоотношений посредством установления точки пересечения публичных интересов субъектов данных отношений, а также к определению объектов бюджетных правоотношений как единства их материальной составляющей и правового режима. Научная

новизна присуща сформулированной дефиниции понятия объекта бюджетных правоотношений, а также разработанной классификации объектов бюджетных правоотношений.

В результате проведенного исследования сформулированы отличающиеся научной новизной или содержащие элементы новизны **положения, выносимые на защиту:**

1. Обосновано использование категории интереса субъектов правоотношения в качестве критерия выделения объекта в финансовом правоотношении. С учетом особенностей бюджетных правоотношений, в частности обязательного участия публично-правового образования в лице соответствующих органов, уделено существенное внимание исследованию категории публичного интереса субъекта бюджетного правоотношения.

2. Объект бюджетного правоотношения предлагается понимать как объективное явление бюджетной сферы в единстве с установленным правовым режимом, на которое направлены интересы субъектов бюджетных правоотношений, реализуемые в рамках предоставленных им субъективных прав и юридических обязанностей.

3. Система объектов бюджетных правоотношений сформирована на основе категорий «общее» и «частное». Бюджет как централизованный денежный фонд рассмотрен в качестве общего объекта бюджетных правоотношений, а отдельные элементы бюджета и его правового режима – в качестве видовых объектов бюджетных правоотношений, таких как: доходы бюджета, расходы бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, государственный и муниципальный долг и др.

4. Проведено разграничение объектов материальных и процессуальных бюджетных правоотношений, в соответствии с которым в общем смысле объектом материальных бюджетных правоотношений выступают бюджетные средства, а объектом процессуальных бюджетных правоотношений – правовые процедуры реализации материальных прав и обязанностей в отношении бюджетных средств.

5. Аргументировано рассмотрение закона (решения) о бюджете как особого объекта бюджетных правоотношений, проведен анализ правовой природы акта о бюджете. Отмечается ключевая особенность данного объекта, состоящая в том, что он, являясь объектом процессуальных правоотношений на стадиях составления бюджета, рассмотрения и утверждения бюджета, на других стадиях бюджетного процесса выступает источником формирования правового режима объектов как материальных, так и процессуальных правоотношений.

6. Обосновано рассмотрение доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета в качестве основных видовых материальных объектов бюджетных правоотношений. Выделены элементы материальной сущности и правового режима доходов и расходов бюджета, выступающие в качестве объектов правоотношений на различных стадиях бюджетного процесса.

7. Проведено разграничение доходов бюджета как объектов бюджетных правоотношений и как объектов отношений, связанных с формированием доходов. Установлено, что формирование доходов в том смысле, который придается ему действующими нормами статей 53, 59, 64 Бюджетного кодекса Российской Федерации, происходит вне рамок бюджетных правоотношений. Момент получения денежными средствами статуса материальной составляющей объекта бюджетных правоотношений определен и связан с зачислением средств на единый счет бюджета.

8. С использованием антропосоциокультурного подхода определено положение человека как носителя права на удовлетворение публичных потребностей в качестве надструктурного элемента бюджетного правоотношения, обуславливающего общую направленность правового регулирования его объекта.

9. Обоснована необходимость законодательного закрепления в статье 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации принципа финансирования социальных обязательств в полном объеме, а также дополнения главы 5

Бюджетного кодекса Российской Федерации статьей 38.3 следующего содержания:

«Принцип финансирования социальных обязательств в полном объеме означает сохранение объемов финансирования расходов, необходимых для обеспечения поддержания достигнутого уровня социальных гарантий, в том числе в случае общего сокращения расходов бюджета».

10. Сформулирован вывод о том, что объектами межбюджетных отношений, за исключением отношений по разграничению доходов и расходов между бюджетами, выступают средства, передаваемые в качестве межбюджетных трансфертов (дотации, субвенции, субсидии) и бюджетных кредитов, в совокупности с их правовым режимом. Особенности правового регулирования указанных объектов бюджетных правоотношений определяются спецификой реализации принципа бюджетного федерализма в современной России, выражающейся в преобладании идей централизации, концентрации финансовых ресурсов в федеральном центре.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Разработанные автором концептуальные положения имеют своей целью развитие науки финансового права и могут быть использованы для дальнейших научных исследований. Результаты диссертационного исследования могут быть учтены в процессе совершенствования правового регулирования отдельных объектов бюджетных правоотношений.

Сформулированные теоретические выводы и практические рекомендации могут быть применены в деятельности органов, являющихся участниками бюджетного процесса, а также использованы при подготовке учебной и учебно-методической литературы по финансовому праву и в процессе преподавания дисциплин «Финансовое право», «Бюджетное право» в юридических вузах и на юридических факультетах (институтах).

Обоснованность и достоверность результатов исследования обусловлены актуальностью, точно определенными объектом и предметом исследования, сформулированной целью и решенными задачами,

методологией и эмпирической базой исследования, а также широким спектром используемых библиографических источников. Основные, наиболее значимые положения механизма финансово-правового регулирования объектов бюджетных правоотношений комплексно исследованы и критически оценены с позиции их соответствия положениям правовой теории, бюджетному законодательству и практике его применения.

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

Основные положения и выводы исследования отражены в 8 опубликованных научных статьях, четыре из которых – в российских рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций, а также изложены в выступлениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях и круглых столах.

Ключевые теоретические положения и выводы диссертации использовались при проведении семинарских занятий по курсу «Финансовое право» в ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

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

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор и актуальность темы диссертационного исследования; характеризуется степень научной разработанности проблемы; определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, его теоретическая и методологическая основы, а также

нормативно-правовая база; формулируются основные результаты проведенного исследования в форме положений, выносимых на защиту; приводятся данные об апробации результатов исследования и структуре работы.

В **главе первой «Общетеоретическая характеристика объектов бюджетных правоотношений»**, состоящей из трех параграфов, проводится анализ научных положений, выступающих основой использования категории объекта правоотношений в сфере бюджетно-правового регулирования, и выявляются характерные признаки понятия объекта бюджетного правоотношения.

В **первом параграфе «Эволюция категории объекта правоотношения в отечественной правовой науке»** обобщаются наиболее значимые исследования отечественных правоведов, затрагивающие различные теоретические аспекты и проблемы, связанные с понятием объекта правоотношения. Для удобства исследования диссертантом предложена периодизация истории развития научных представлений об объекте правоотношения, предполагающая выделение дореволюционного, советского и постсоветского (современного) периодов.

Проведенный обзор научных работ дореволюционного периода позволил сделать вывод, что на этом этапе развития научной мысли еще не было выработано единого представления об объекте правоотношения, кроме того, различные вопросы, связанные с данным понятием, исследовались преимущественно с позиций гражданского права. Тем не менее, рассмотренные научные положения, такие как: разработка понятия «объектоспособность» А.Рожественского, двухуровневая концепция объекта правоотношения Ф.В. Тарановского; теория объекта-силы Н.М. Коркунова; взгляды Д.Д. Гримма, понимавшего под объектом правоотношения вещи в их естественных, физических свойствах, — послужили основой дальнейших научных изысканий в рассматриваемой

области, а также, при определенной доработке, могут быть актуальны в современной правовой науке.

В исследовании рассмотрен процесс формирования в советский период двух базовых концепций, в рамках которых происходило дальнейшее развитие теории объекта правоотношения – плюралистического и монистического подхода. Основная идея плюралистической концепции – возможность рассмотрения в качестве объекта правоотношения различных по своей природе предметов и явлений – принята диссертантом в качестве одного из ключевых положений при исследовании объектов бюджетных правоотношений.

Проведенный диссертантом анализ научных работ постсоветского периода привел к выводу об отсутствии в современной российской правовой науке принципиального решения проблемы объекта правоотношения и актуальности дальнейших разработок данного вопроса как в общей теории права, так и в отраслевых юридических науках.

В параграфе втором «Концептуальные основы понятия объекта правоотношения в финансовом праве» рассматриваются основные особенности использования понятия объекта правоотношения в сфере финансовых правоотношений.

В качестве научной основы выделения и изучения объекта финансового правоотношения использовано общеправовое понимание объекта. Диссертантом обозначены общие характеристики категории объекта, такие как: предметность, противопоставление субъекту, активная роль субъекта по отношению к объекту, – и на основе анализа их преломления в исследуемой сфере сформулированы признаки объекта финансового правоотношения. Признак предметности выражается в финансовом правоотношении в выделении материального аспекта объекта правоотношения и его правового режима. Взаимосвязь объекта с субъектом проявляется в том, что на объект финансового правоотношения направлены интересы его субъектов, реализуемые в рамках установленных для них прав

и обязанностей. В связи с этим направленность интересов субъектов предложено использовать в качестве критерия выделения объекта в финансовом правоотношении. Активность субъектов по отношению к объекту в финансовом правоотношении реализуется в рамках предоставленных им субъективных прав и юридических обязанностей.

В работе исследована взаимосвязь и проведено разграничение понятий объекта финансового правоотношения, объекта субъективного права и объекта юридической обязанности, рассмотрено проявление объекта финансового правоотношения в контексте финансовой деятельности государства.

В параграфе третьем «Понятие и виды объектов бюджетных правоотношений» на основе понятия объекта финансового правоотношения и с учетом специфики бюджетной сферы дается определение объекта бюджетного правоотношения: объект бюджетного правоотношения следует понимать как объективное явление бюджетной сферы в единстве с установленным правовым режимом, на которое направлены интересы субъектов бюджетных правоотношений, реализуемые в рамках предоставленных им субъективных прав и юридических обязанностей.

Диссертантом проведено разграничение и прослежена взаимосвязь объектов материальных и процессуальных бюджетных правоотношений. В качестве общего объекта материальных бюджетных правоотношений рассмотрены средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в единстве с их правовым режимом. Объект процессуальных бюджетных правоотношений определен как процедура реализации материальных прав и обязанностей в отношении средств бюджета, которая, в свою очередь, является элементом правового режима указанных средств.

Применение к понятию объекта бюджетного правоотношения категорий общего и частного позволило выделить следующие видовые объекты бюджетных правоотношений: доходы бюджета, расходы бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, межбюджетные трансферты,

государственный и муниципальный долг, государственные внебюджетные фонды – объекты материальных правоотношений; процедура прохождения отдельных стадий бюджетного процесса, закон (решение) о бюджете, информационные данные и документы бюджетного учета и отчетности, деятельность по осуществлению бюджетного контроля, деятельность по выявлению и пресечению нарушений бюджетного законодательства – объекты процессуальных бюджетных правоотношений.

В главе второй **«Особенности отдельных видов объектов бюджетных правоотношений»**, включающей три параграфа, осуществлен подробный анализ правового регулирования закона (решения) о бюджете, доходов и расходов бюджета как объектов бюджетных правоотношений.

В *параграфе первом «Закон (решение) о бюджете как объект бюджетных правоотношений»* рассматриваются основные особенности данного объекта правоотношений.

Закон (решение) о бюджете играет особую роль в системе бюджетных правоотношений. Являясь объектом правоотношений на стадии составления и утверждения бюджета, он приобретает новое значение в правоотношениях последующих стадий бюджетного процесса, формируя правовой режим материальных и процессуальных объектов правоотношений. В рамках параграфа исследуются различные аспекты правовой регламентации процесса составления бюджета, в частности, приостановление в 2016 году среднесрочного бюджетного планирования. Диссертант отмечает, что данная мера целесообразна только в период наиболее ярко проявляющейся экономической нестабильности. Длительный отказ от полученного в последние годы опыта среднесрочного бюджетного планирования может иметь неблагоприятные последствия для эффективности функционирования бюджетной системы, и, как следствие, для экономики страны в целом.

Автором произведено подробное рассмотрение правовой природы акта о бюджете, изучены различные точки зрения правоведов, позиция Конституционного суда РФ по данному вопросу, в результате чего сделан

следующий вывод: закон (решение) о бюджете занимает особое место в правовой системе Российской Федерации, сочетая в своем содержании нормативные предписания и плановые финансовые показатели для соответствующей территории, что с учетом его общественной и экономической значимости обуславливает выбор законодателем оптимальной для него правовой формы – федерального закона на федеральном уровне, закона субъекта Российской Федерации на региональном уровне и акта представительного органа муниципального образования на местном уровне.

Во *втором параграфе «Доходы бюджетов как объекты бюджетных правоотношений»* осуществлена характеристика доходов бюджета как одного из видовых материальных объектов бюджетных правоотношений с учетом их экономического имущественного характера и императивного правового регулирования.

При исследовании проблемы разграничения налоговых и неналоговых доходов бюджета диссертант приходит к выводу, что правовое регулирование доходов бюджета осуществляется на основе единых принципов. О различии правовых принципов доходов бюджета можно говорить в контексте рассмотрения правового регулирования источников их формирования. При этом под термином «формирование» доходов, исходя из положений ряда статей Бюджетного кодекса РФ, следует понимать создание и изменение правового регулирования отношений, в результате которых в бюджет соответствующего уровня поступают доходы. Иными словами, доходы бюджета как прогнозируемые поступления формируются уже на этапе установления юридической обязанности по уплате налога, сбора, иного платежа, или создания иной правовой модели правоотношения, реализация которого в будущем должна привести к поступлению дохода в бюджет. Однако данные правоотношения не относятся к сфере бюджетного регулирования, и доходы бюджета как объект бюджетных правоотношений имеют место лишь в рамках бюджетного процесса.

Таким образом, через институт доходов бюджета осуществляется связь бюджетного права со сферами правового регулирования, предметом которых выступают финансовые правоотношения, составляющие первый этап перераспределения денежных средств и формирования публичных финансов, в частности, с налоговым правом. В этой связи в работе отмечается несовершенство правоприменительной практики налоговых органов при определении момента трансформации налогового платежа в доход бюджета. Поскольку указанный момент с достаточной степенью определенности указан в статье 45 Налогового кодекса РФ, данная проблема может быть решена путем издания Федеральной налоговой службой соответствующих разъяснений.

В исследовании отмечается, что доходы бюджета выступают объектом бюджетных правоотношений на всех стадиях бюджетного процесса, проявляя при этом различные стороны своего материального содержания и правового режима. Материальная сторона доходов бюджета может проявляться в виде прогнозируемых объемов поступлений, подлежащих распределению в соответствии с устанавливаемыми нормативами, в виде денежных средств на счетах бюджетов или в виде информационных данных о поступлениях, имевших место в конкретный отчетный период. Правовой аспект доходов как объекта бюджетных правоотношений проявляется в виде установления правового режима их функционирования.

Третий параграф «Расходы бюджетов как объекты бюджетных правоотношений» посвящен анализу правовой природы данного объекта, его соотношения с другими объектами бюджетных правоотношений, в том числе с доходами бюджета, а также исследованию особенностей проявления расходов бюджета на различных стадиях бюджетного процесса.

Расходы бюджета как объект правоотношений на стадиях составления проекта бюджета, рассмотрения и утверждения бюджета можно охарактеризовать следующим образом: материальная составляющая представлена денежными средствами, фактически не имеющимися или не

определенными как расходы на момент действия правоотношения, но расходование которых в устанавливаемом объеме предполагается в будущем; в правовом режиме расходов бюджета на первый план выходит комплекс правовых норм и предписаний, описывающих процесс планирования, прогнозирования расходов, определения их общего объема и распределения по различным статьям, рассмотрения и утверждения соответствующих положений.

На стадии исполнения бюджета материальная сторона расходов выступает в непосредственном виде, то есть в форме денежных средств на счетах Федерального казначейства, которые подлежат перечислению иным субъектам в рамках оплаты бюджетных обязательств. Элементы правового режима расходов бюджета, имеющие непосредственное значение на данной стадии, составляют нормы, регламентирующие полномочия главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств по осуществлению расходов, порядок принятия бюджетных обязательств, подтверждения, санкционирования оплаты и подтверждения оплаты денежных обязательств.

На завершающей отчетной стадии бюджетного процесса материальную сторону расходов бюджета представляют денежные средства, выделенные из бюджета в истекшем периоде, а на момент составления, проверки и утверждения отчетности представленные в виде информации об объемах и движении данных средств; юридической формой закрепления данной информации на разных этапах рассматриваемой стадии выступают документы бюджетной отчетности и закон (решение) об исполнении бюджета.

В главе третьей «Отдельные аспекты правового регулирования объектов бюджетных правоотношений», включающей два параграфа, анализируется реализация основополагающих начал российской правовой системы в регулировании объектов бюджетных правоотношений.

Параграф первый «Отражение социальной политики Российского государства в правовом регулировании объектов бюджетных правоотношений» посвящен исследованию действия правовых инструментов реализации конституционного принципа социального государства в правовом режиме объектов бюджетных правоотношений.

Диссертантом высказывается мнение о целесообразности внесения элементов антропосоциокультурного подхода в рассмотрение природы бюджетных правоотношений. Данное предложение может быть реализовано путем рассмотрения человека как надструктурного элемента бюджетного правоотношения, обладателя публичных потребностей, удовлетворение которых должно составлять публичный интерес – интерес субъектов бюджетных правоотношений. В исследовании отмечены характерные черты публичных потребностей, рассмотрен механизм их формирования и реализации в деятельности публичных субъектов.

Практической сферой применения антропосоциокультурного подхода является последовательная реализация общеправового принципа социального государства и отраслевого принципа социальной направленности финансового регулирования. В качестве правового инструмента воплощения указанных основополагающих начал в бюджетном праве диссертантом предлагается придать статус бюджетно-правового принципа неоднократно обозначенному в программных документах федерального уровня тезису о сохранении и выполнении социальных обязательств в динамично меняющихся экономических условиях. Указанное предложение может быть осуществлено путем внесения принципа финансирования социальных обязательств в полном объеме в перечень принципов бюджетной системы, содержащийся в статье 28 Бюджетного кодекса РФ, а также дополнения главы 5 Бюджетного кодекса РФ статьей 38.3 следующего содержания:

«Принцип финансирования социальных обязательств в полном объеме означает сохранение объемов финансирования расходов, необходимых для

обеспечения поддержания достигнутого уровня социальных гарантий, в том числе в случае общего сокращения расходов бюджета».

Реализация указанного принципа заключается не в сохранении абсолютных цифр бюджетных расходов в социальной сфере, а в утверждении гарантий того, что достигнутый уровень предоставляемых социальных услуг, мер социальной поддержки не будет снижен при изменении финансовых условий. При этом способы обеспечения указанных гарантий могут меняться и совершенствоваться, что позволяет оптимизировать расходы при условии достижения с их помощью планируемых результатов в социальной сфере. Детальная разработка правовых средств реализации принципа финансирования социальных обязательств в полном объеме должна стать предметом дальнейших научных разработок.

В параграфе втором «Реализация принципа федерализма в правовом регулировании объектов бюджетных правоотношений» конституционные принципы федерализма и самостоятельности органов местного самоуправления рассмотрены в качестве концептуальной основы правового режима объектов межбюджетных правоотношений.

Названные общеправовые принципы получают развитие в таких организационных принципах бюджетной системы как: принципы единства бюджетной системы Российской Федерации; разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В работе проанализировано соотношение понятий «межбюджетные отношения» и «бюджетный федерализм». На основе сопоставления имеющих место в финансово-правовой науке точек зрения по данному вопросу сделан вывод о том, что межбюджетные отношения выступают сферой практической реализации идей бюджетного федерализма как принципа бюджетного права.

В диссертационном исследовании проведен обзор развития системы межбюджетных отношений в Российской Федерации и сделан вывод о том, что реформирование отдельных аспектов данной системы должно продолжаться, в том числе в направлении совершенствования методической основы осуществления отдельных процедур в данной сфере.

Проведенный анализ действующего правового регулирования межбюджетных отношений позволил сделать следующий вывод: объектами межбюджетных отношений, за исключением отношений по разграничению доходов и расходов между бюджетами, выступают средства, передаваемые в качестве межбюджетных трансфертов (дотации, субвенции, субсидии) и бюджетных кредитов. Указанные объекты отличаются от иных объектов бюджетных правоотношений особенностями, обусловленными их функциональным назначением в системе поддержания сбалансированности бюджетов, в числе которых диссертант выделяет следующие черты: проявление каждого объекта в рамках правоотношений по функционированию как минимум двух бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; существование исключительно в сфере бюджетных правоотношений; значительная роль подзаконного регулирования в формировании правового режима. В работе отмечено также соотношение межбюджетных трансфертов как объектов бюджетных правоотношений с понятиями доходов и расходов бюджета: в процессе реализации комплекса правоотношений по передаче межбюджетного трансферта происходит переход бюджетных средств из категории расходов (по отношению к бюджету, выделяющему средства трансферта) в категорию дохода бюджета (по отношению к бюджету, получающему соответствующую финансовую помощь).

Межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты активно используются в современной России, что подтверждается данными о структуре доходов и расходов бюджетов в последние годы, на основе чего диссертантом сделан вывод о специфике реализации принципа бюджетного

федерализма в Российской Федерации, а именно – преобладании идей централизации, концентрации финансовых ресурсов в федеральном центре с последующим их распределением над принципом самостоятельности бюджетов.

В **заключении** подводятся основные итоги диссертационного исследования, формулируются полученные автором научные выводы, формулируются предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства.

Основные результаты диссертационного исследования отражены в следующих опубликованных автором работах:

- статьи в рецензируемых научных изданиях,

перечень которых утвержден ВАК при Минобрнауки России:

1. Афонина, Е.В. Специфика понятия объекта правоотношения в бюджетном праве [Текст] / Е.В. Афонина // Вопросы правоведения. – 2013. – № 2 (18). – С. 253–261 (0,4 а.л.).

2. Афонина, Е.В. К вопросу о роли процессуального регулирования в налоговом праве [Текст] / Е.В. Афонина // Налоги. – 2014. – № 2. – С. 5–6 (0,3 а.л.).

3. Афонина, Е.В. К вопросу о применении антропосоциокультурного подхода в финансовом праве [Текст] / Н.И. Химичева, Е.В. Афонина // Налоги. – 2015. – № 2. – С. 46–48 (0,3 а.л.).

4. Афонина, Е.В. Доходы и расходы бюджета как объекты бюджетных правоотношений [Текст] / Е.В. Афонина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 6. – С. 180-183 (0,3 а.л.).

- статьи в иных научных изданиях:

5. Афонина, Е.В. Объекты бюджетно-процессуальных правоотношений [Текст] / Е.В. Афонина // Право и общество в условиях

глобализации: перспективы развития: сб. науч. тр. / под ред. В.В. Бехер. – Саратов: Научная книга, 2013. – С. 125–129 (0,2 а.л.).

6. Афолина, Е.В. Антимонопольное регулирование процедуры расходования бюджетных средств [Текст] / Е.В. Афолина // Конкурентное право. – 2014. – № 4. – С. 36–38 (0,3 а.л.).

7. Афолина, Е.В. Социальная составляющая бюджетной и бюджетно-правовой политики государства [Текст] / Е.В. Афолина // Современные концепции научных исследований. – Евразийский союз ученых. – 2014. – № 7 (ч. 5). – С. 71–72 (0,2 а.л.).

8. Афолина, Е.В. Объекты бюджетно-процессуальных правоотношений в сфере исполнения бюджета [Текст] / Е.В. Афолина // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее : сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвященной 85-летию Н.И. Химичевой (Саратов, 18 сентября 2013 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. – С. 25–29 (0,2 а.л.).