

На правах рукописи

САВИНА Анна Владимировна

**ДОЗВОЛЕНИЕ КАК СПОСОБ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов – 2018

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

Научный руководитель доктор юридических наук, доцент
РЫБАКОВА Светлана Викторовна

Официальные оппоненты: **ПОВЕТКИНА Наталья Алексеевна**
доктор юридических наук, доцент,
ФГНИУ «Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»
(ИЗиСП), заведующая отделом

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

Ведущая организация Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «**Московский
государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)**»

Защита состоится 03 апреля 2019 года в 13:00 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, 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/dissertation/dissert/27-12-2018-2d.pdf>).

Автореферат разослан « » января 2019 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Кобзева Елена Васильевна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 роста². Как представляется, принятие соответствующих решений при облачении их в правовые формы будет сопровождаться использованием не только обязываний, 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:

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

Московская область, город Москва, Ленинградская область, город Санкт-Петербург, Республика Башкортостан, Самарская область, Тюменская область, Челябинская область, Сахалинская область³.

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

Вместе с тем теоретического осмысления с позиции воздействия на бюджетные отношения дозволительным 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 бюджеты⁴.

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 дозволительным способом предопределяет формирование бюджетного законодательства в

³ 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/konsolidirovannyye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 02.05.2018).

⁴ 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 (с изм. и доп. от 29 декабря 2017 г. № 455-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // 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.

новом, ином 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. Алексева, 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. Омелёхиной, 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 В.В. Бехер, И.В. Бит-Шабо, С.Я. Боженка, О.В. Болтиновой, Е.А. Бочкаревой, Д.В. Винницкого, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, М.Ф. Ивлиевой, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, О.А. Ногиной, И.В. Петровой, Х.В. Пешковой, 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, И.А. Цинделиани, С.Д. Цыпкина.

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 практики, 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 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 его 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 Российской Федерации и другие документы, отражающие бюджетные отношения в аспекте урегулирования их дозвольтельным способом.

Научная новизна диссертационного исследования характеризуется тем, что в результате его проведения была создана концептуальная модель дозвольтельного 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 отделимости/неотделимости 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 способ 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 дозволительного 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 дозволистельного 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 дозволистельного 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, 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 дозволению как способа правового регулирования бюджетных отношений, исследованы и критически оценены с позиции их соответствия положениям правовой теории, законодательства и правоприменительной практики.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите кафедрой финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии. 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)» (Республика 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, отражена степень научной разработанности рассматриваемой проблемы, определены объект, предмет, цель и задачи диссертации, представлены ее методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы, позволяющие дать оценку степени достоверности полученных результатов, сформулированы положения, выносимые на

защиту, обоснованы их научная новизна, теоретическая и практическая значимость, изложена структура работы.

Первая глава **«Теоретические основы регулирования бюджетных отношений дозволительным способом»**, состоящая из трех параграфов, посвящена изучению способов правового регулирования финансовых, в том числе бюджетных, отношений с детальным анализом бюджетно-правового дозволения.

В первом параграфе **«Понятие и система бюджетных отношений»** изучается теория бюджетных отношений как объекта правового регулирования посредством дозволения, определяются их специфика и система.

Исследование данного вопроса имеет основополагающее значение для формирования представления о сущности проявления дозволительного способа правового регулирования в бюджетной сфере. Анализ особенностей бюджетных отношений обусловил понимание их содержания в современных экономических условиях: 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, что нашло отражение в определении понятия «бюджетные отношения».

Для уяснения специфики применения дозволительного способа при регламентации отдельных групп бюджетных отношений за основу взята их система, включающая в себя отношения в сфере формирования и функционирования бюджетной системы; осуществления бюджетного процесса; проведения бюджетного контроля; применения мер бюджетного принуждения.

В целях настоящего исследования аргументирована важность разделения бюджетных отношений между собой по временному критерию:

постоянные бюджетные отношения и временные бюджетные отношения, последние делятся на возобновляемые (срочные) и разовые.

Во втором параграфе *«Дозволение в системе способов правового регулирования финансовых отношений»* исследована совокупность средств правового воздействия на общественные отношения, сопоставлены способы правового регулирования финансовых отношений, выделены их признаки, среди которых выявлены признаки финансово-правового дозволения.

Автор отмечает, что все способы правового регулирования финансовых отношений призваны обеспечивать достижение главной цели – планомерное формирование, распределение и использование фондов денежных средств государства, муниципальных образований и иных публичных денежных фондов, при этом подчеркивает, что главным признаком способов правового регулирования финансовых отношений является признак имущественной направленности (признак публичного имущественного интереса).

На основе проведенного анализа нормативных правовых актов и с учетом разработок общей теории права предлагается относить к признакам способов правового регулирования финансовых отношений следующие: формальная определенность; имущественная направленность (публичный имущественный интерес), обусловленная 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.

Исследование показало, что финансово-правовому дозволению свойственны отличительные черты, позволяющие определить его в качестве самостоятельного способа правового регулирования финансовых отношений.

Аргументирована позиция о выделении отдельных признаков финансово-правового дозволению. Среди них важное значение имеет такой признак, как наличие свободы участников финансовых отношений в диапазоне установленного правомерного поведения, что связано с рестрикционным характером правового регулирования. Сопутствующими ему являются признаки самостоятельности оценивания участниками финансовых отношений вероятных последствий при реализации финансово-правовых норм дозволительного содержания и возможности влияния на развитие и изменение финансовых отношений. В рамках исследования сущности финансово-правовых норм с позиции воли как психологической категории выявлены такие признаки финансово-правового дозволению, как наличие у участников финансовых отношений инициативной цели достичь позитивный финансовый результат и, как следствие, неконкретизированный в правовой норме результат поведения участников финансовых отношений, обусловленный их выбором вариантов поведения в сфере формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств публичного характера.

В третьем параграфе *«Бюджетно-правовое дозволению: виды, формы и способы их реализации»* углубляется исследование дозволительного способа правового регулирования финансовых отношений путем изучения специфики бюджетно-правового дозволению.

Раскрывается сущность таких понятий, как «бюджетное полномочие» и «субъективное юридическое право» участников бюджетных отношений.

Отмечается проблема проявления самостоятельности соответствующих органов государственной власти (органов местного самоуправления), осуществляющих бюджетную деятельность, в выборе вариантов поведения, а

также содержания принимаемых решений. Формулируется дефиниция дискреционного бюджетного 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.

Вследствие анализа отдельных положений бюджетного законодательства выделены виды и формы бюджетно-правового дозволения (*см. положения 3-4, выносимые на защиту*). Сформировано представление о способах реализации форм бюджетно-правового дозволения, которые 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 (право предоставить право; право делегировать (передавать) полномочия); предполагающие реализацию участником бюджетных отношений субъективных юридических прав (полномочий) без правовой транзакции.

Изучены аспекты списания (прощения) долга в бюджетном праве и аргументировано, что поскольку публично-правовые образования в лице соответствующих органов власти наделяются субъективным юридическим правом осуществлять списание долга перед бюджетами бюджетной системы, постольку частичное регулирование подобных отношений осуществляется дозволительным способом. Сформулировано определение понятия «бюджетная амнистия» (*см. п. 1 предложений по совершенствованию бюджетного законодательства в положениях, выносимых на защиту*).

Во второй главе **«Особенности использования дозволения при правовом регулировании отдельных групп бюджетных отношений»** с учетом специфики содержания материально-правовых и процессуальных положений бюджетного законодательства проведен анализ правового регулирования бюджетных отношений посредством дозволения.

Первый параграф **«Дозволение как способ воздействия на материальные бюджетные отношения (на примере регулирования доходов и расходов бюджетов)»** посвящен рассмотрению особенностей правового регулирования дозволительным способом материальных бюджетных отношений в сфере отдельных видов доходов и расходов.

Доказана эффективность регулирования налоговых доходов, неналоговых доходов, безвозмездных поступлений дозволительным способом, несмотря на преобладание императивного характера правового регулирования публичных отношений.

Аргументировано, что правовое закрепление возможности публично-правовых образований устанавливать нормативы отчислений от отдельных налогов способствует развитию налоговой базы на территории публично-правового образования и, как следствие, расширению доходной части соответствующих бюджетов. Обоснована важность применения дозволения при регулировании бюджетных отношений в сфере перечисления унитарными предприятиями части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы, и сделан вывод о том, что подобный механизм стимулирует повышение эффективности хозяйственной деятельности. Дана критическая оценка безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований, и доказана необходимость совершенствования механизма регулирования таких поступлений посредством согласования соответственно с Правительством РФ, высшим

исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией ввиду причин политического и иного характера.

В рамках раскрытия сущности правового регулирования расходов бюджетов резюмируется, что субъективные юридические права (полномочия) публично-правовых образований наибольшим образом выражены через возможность установления расходных обязательств.

Исследование показало, что особый характер использования дозволения 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). Регулирование посредством дозволения бюджетных отношений, связанных с правовым режимом иммунитета бюджета, находит свое выражение в закреплении полномочий должника на получение бюджетных ассигнований для исполнения судебных актов (особый порядок финансирования расходов).

Второй параграф *«Дозволение как способ воздействия на процессуальные бюджетные отношения (на примере регулирования стадий бюджетного процесса)»* посвящен анализу правовых основ регулирования бюджетного процесса дозволительным способом.

В работе формулируется вывод о том, что при регулировании бюджетных отношений посредством дозволения на стадии составления проектов бюджетов органами государственной власти (органами местного самоуправления) осуществляются процедуры согласования объемов доходов и расходов бюджетов бюджетной системы.

Несмотря на общее правило о среднесрочном бюджетном планировании, для отдельных субъектов РФ могут устанавливаться привилегии, связанные с возможностью применения ежегодного бюджетного планирования. Дозволительный способ правового регулирования

установления срока бюджетного планирования в большей части проявляется на уровне местного самоуправления. В соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления вправе выбирать срок планирования (на один год или на три года), а также самостоятельно решать вопрос о выборе органа (группы органов) для разработки прогноза социально-экономического развития соответствующей территории.

По результатам анализа специфики правового регулирования публичных слушаний, осуществляемых в ходе бюджетного процесса, автор делает вывод о значимости общественного финансового контроля при рассмотрении проектов бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) и отчетов об их исполнении. Аргументируется целесообразность придания процедуре публичных слушаний статуса обязательной процедуры в рамках указанных стадий бюджетного процесса. Подчеркивается, что дозволильный аспект правового регулирования сохраняется для решения вопросов об условиях и сроках их проведения.

В **заключении** изложены итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы, а также предложения по совершенствованию действующего бюджетного законодательства, определяются новые направления дальнейшего развития исследованной проблематики.

Основные результаты исследования отражены в следующих опубликованных автором работах:

– статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов диссертаций:

1. *Савина, А. В.* Использование дозволений при регулировании договорных отношений в рамках отдельных процедур исполнения бюджета [Текст] / А. В. Савина // *Право и государство: теория и практика.* – 2016. – № 12 (144). – С. 76–80 (0,5 а.л.).

2. 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 (0,6 а.л.).

3. Савина, А. В. Дозволение как способ регулирования бюджетных отношений в сфере установления и исполнения расходных обязательств [Текст] / А. В. Савина // Право и государство: теория и практика. – 2017. – № 1 (145). – С. 98–100 (0,3 а.л.).

4. Савина, А. В. Использование дозволений при регулировании иммунитета бюджетов [Текст] / А. В. Савина // Известия Юго-Западного государственного университета. Сер.: История и право. – 2017. – Т. 7. – № 1(22). – С. 34–41 (0,6 а.л.).

5. Савина, А. В. О приоритетных направлениях бюджетно-правовой политики в современной России [Текст] / А. В. Савина // Правовая политика и правовая жизнь. – 2018. – № 3 (72). – С. 120–124 (0,3 а.л.).

– статьи в сборниках материалов конференций:

6. Савина, А. В. Бюджетный федерализм как содержание бюджетных правоотношений [Текст] / А. В. Савина // XIX Державинские чтения. Институт права : матер. общерос. науч. конф. – Тамбов : Изд. дом ТГУ им. Г. Р. Державина, 2014. – С. 124–128 (0,2 а.л.).

7. Савина, А. В. Использование методов правового регулирования при формулировании положений Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Текст] / А. В. Савина // Кутафинские чтения : матер. секции финансового права VI междунар. науч.-практ. конф. – М. : ИЦ Ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2014. – С. 88–93 (0,3 а.л.).

8. *Савина, А. В.* Сравнительное исследование терминов бюджетного законодательства для выявления дозволений как способа правового регулирования [Текст] / А. В. Савина // Развитие молодежной юридической науки в современном мире : сб. науч. тр. по матер. X междунар. науч. конф. – Тамбов : Изд. дом ТГУ им. Г. Р. Державина, 2016. – С. 162–166 (0,2 а.л.).

9. *Савина, А. В.* К вопросу о применении «косвенных» дозволений в бюджетных отношениях на примере ст. 242 БК РФ [Текст] / А. В. Савина // Содружество наук. Барановичи-2016 : матер. XII междунар. науч.-практ. конф. молодых исследователей. – Барановичи : РИО БарГУ, 2016. – Ч. 1. – С. 204–206 (0,3 а.л.).

10. *Савина, А. В.* Проблематика метода правового регулирования в условиях функционирования публичных финансов [Текст] / С. В. Рыбакова, А. В. Савина // Меѓународен дијалог: исток-запад (право и политикологија : списание на научно-трудоџи Седма Меѓународна научна конференција (април, 2016), Меѓународен Славјански универзитет «Гаврило Романович Державин», Број 2. – Р. Македонија, Свети Николе : Печатница БУБАМАРА-ХИТ, 2016. – С. 149–155 (0,8 а.л.).

11. *Савина, А. В.* К вопросу о реализации правотворческой функции органами прокуратуры в сфере бюджетных отношений [Текст] / А. В. Савина // Государственно-правовой статус прокуратуры : матер. междунар. науч.-практ. конф. – Тамбов : Изд. дом ТГУ им. Г. Р. Державина, 2017. – С. 111–114 (0,2 а.л.).

12. *Савина, А. В.* Роль частного интереса в институте публичных соглашений: бюджетно-правовой аспект [Текст] / А. В. Савина // Тамбовские правовые чтения имени Ф. Н. Плевако : матер. междунар. науч. конф. – Тамбов : Принт-Сервис, 2017. – С. 266–269 (0,2 а.л.).

13. *Савина, А. В.* Критический анализ терминологии Бюджетного кодекса Российской Федерации на примере регулирования бюджетных полномочий дозвольтельным способом [Текст] / А. В. Савина // Бюджетное

законодательство Российской Федерации: теоретические и практические проблемы совершенствования : сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф. (22 мая 2015 г.) / отв. ред. Е. В. Покачалова. – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2017. – С. 143–148 (0,3 а.л.).

14. *Савина, А. В.* Бюджетные дозволения в аспекте реализации принципа равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований [Текст] / А. В. Савина // Защита прав и законных интересов субъектов отношений в сфере финансово-правового регулирования : сб. ст. по матер. всерос. науч.-практ. конф. (20 мая 2016 г.) / под ред. Е. В. Покачаловой. – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018. – С. 150–157 (0,3 а.л.).

15. *Савина, А. В.* К вопросу о сопоставлении нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере безвозмездных поступлений в бюджет (правомерные и неправомерные дозволения) [Текст] / А. В. Савина // Финансовое правоотношение: доктринальные и правоприменительные аспекты : сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф. (28 сентября 2016 г.) / под ред. Е. В. Покачаловой. – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018. – С. 219–225 (0,3 а.л.).

16. *Савина, А. В.* К вопросу об отдельных терминологических конструкциях в БК РФ как важном источнике публичного права России [Текст] / А. В. Савина // Сборник научных трудов по материалам VIII ежегодной международной научно-практической конференции (с элементами школы молодого ученого для студентов юридических специальностей), (Тамбов, 10-12 мая 2018 г.) / гл. ред. Р. В. Пузииков. – Тамбов : Изд. дом «Державинский», 2018. – С. 128–131 (0,2 а.л.).

– статьи в иных научных изданиях:

17. *Савина, А. В.* Роль дозволений в правовом регулировании исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации Федеральным

казначейством [Текст] / А. В. Савина // Государственный и муниципальный финансовый контроль. – 2016. – № 2. – С. 31–35 (0,3 а.л.).

18. *Савина, А. В.* Субсидия как форма финансовой помощи в аспекте инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Текст] / А. В. Савина // Актуальные проблемы государства и права. – 2017. – Т. 1. – № 3/4. – С. 58–65 (0,3 а.л.).