

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Алтайский государственный университет»
Юридический факультет
Кафедра конституционного и международного права

Публично-правовые основы финансовой деятельности государства
(магистерская диссертация)

Выполнил магистрант
2 курса, группы 362м
Убиранев С.С.

(подпись)

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент
Гринчинко Н.Я.

(подпись)

Допустить к защите
и. о. зав. кафедрой,
канд. юрид. наук, доцент
Игнатовская Ирина Ивановна

(подпись)

« ____ » _____ 2018 г.

Магистерская диссертация
защищена
« ____ » _____ 2018 г.

Оценка _____

Председатель ГЭК

Тишин Денис Владимирович

(подпись)

Барнаул 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА	7
1.1 Понятие и сущность финансовой деятельности государства.....	7
1.2 Принципы осуществления финансовой деятельности государства	15
1.3 Бюджет – как основа для финансовой деятельности государства.....	23
ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА	29
2.1 Конституционное регулирование финансовой деятельности государства... ..	29
2.2 Роль актов Конституционного суда Российской Федерации в правовой определенности финансовой деятельности государства	36
ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА	46
3.1 Бюджетная и долговая политика – как элементы совершенствования финансовой деятельности государства	46
3.2 Основные направления денежно-кредитной политики	55
3.3 Тенденции развития цифровой экономики в Российской Федерации	64
Заключение	75
Библиографический список	77

ВВЕДЕНИЕ

Взаимодействие права и экономики проявляется, прежде всего, во взаимозависимости правовых и экономических отношений. Хотя экономические отношения и развиваются по собственным законам, но при этом, с одной стороны, многие из них регулируются нормами права, становясь правовыми отношениями, не утрачивая при этом своей экономической сути, с другой стороны, экономические процессы оказывают существенное влияние на развитие всей системы права.

Отмечая роль права в развитии экономической основы общества, следует подчеркнуть ведущую роль конституционного права в механизме правового регулирования экономических отношений, которое в своих нормах закрепляет исходные начала экономики, определяет возможные виды форм собственности, экономические основы общественных отношений и в целом существующей экономической системы.

Формирование современного Российского Государства в период 90-х годов XX в. сопровождалось реформированием системы управления финансами, обновлением всей правовой базы финансовой системы, формированием принципиально новых принципов ее функционирования.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. повлекло за собой изменение и роли государства в финансовой сфере, путем расширения демократических основ, создания новых правовых механизмов финансового обеспечения различных уровней государственной власти. В этой сфере актуальными становятся проблемы поисков и практического применения, эффективных и адекватных конституционным принципам и нормам форм и методов функционирования финансовой системы.

До сих пор при подготовке и принятии финансовых законов недостаточно учитываются положения Конституции Российской Федерации, нередко конституционные принципы и нормы оцениваются и трактуются ошибочно. Продолжается практика неисполнения ряда конституционных норм (например,

в процессе перераспределения доходов между бюджетами, разграничения бюджетных полномочий).

Одним из приоритетных направлений в развитии науки финансового права в настоящее время становится исследование правовой природы финансовой деятельности государства и выявление особенностей ее правового регулирования.

Кроме того, глобальный кризис выявил актуальность исследования правовых проблем деятельности государства в области финансовых отношений, касающихся сбора, распределения и использования денежных средств. Особенность этих отношений сегодня состоит не только в беспрецедентных масштабах активности государства в рассматриваемой сфере, но и в том, что финансовые отношения — это предмет детального конституционного регулирования в большинстве государств мира

Главные факторы эффективного функционирования финансовой системы обусловлены общими экономическими и политическими условиями, в которых протекает жизнедеятельность того или иного общества, действующим в нем государственным режимом. Немаловажную роль в регулировании финансовых отношений играет право. Оно создает юридические рамки, оформляет основные правила, в соответствии с которыми должна осуществляться финансовая деятельность государства.

Фундамент, на котором основываются правовые формы организации и деятельности государства в исследуемой области, базовые принципы функционирования финансовой системы определяются основным законом страны — конституцией. Конституционные принципы закрепляют правила принятия основного финансового закона страны (бюджета), порядок установления налогов, правила распределения доходов между уровнями государства (межбюджетные отношения). В конституцию включены нормы, закрепляющие формы организации и механизм контроля над сбором и расходованием государственных средств.

В составе источников, регулирующих финансовые отношения, помимо конституции, имеются и другие нормативные акты. Среди них — обширное текущее законодательство, подзаконные акты (так называемое делегированное законодательство). В отдельных странах действуют кодифицированные законы, регулирующие бюджетные или налоговые отношения. Значительную роль в регулировании финансовых отношений также играют решения высших судебных органов.

В основе теоретических положений настоящего исследования лежат труды ученых юристов и экономистов, внесших неоценимый вклад в разработку проблем финансов и их правового регулирования, в т.ч. таких, как: М.И. Боголепов, И.Х. Озеров, Н.М. Артемова, И.И. Веремеенко, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, Ю.А. Крохиной, Г.П. Толстопятенко, Н.И. Химичевой и других ученых.

С позиций государственного управления большой вклад в понимание сущности и роли бюджета для современного государства внесли О.Н. Горбунов, Л.К. Воронова, Ю.В. Другова, Т.В. Конюхова, Ю.А. Крохина. Вопросы правового регулирования финансовых отношений рассматриваются в работах В.В. Бесчеревных, К.С. Вельского, Е.Ю. Грачевой, М.А. Гурвича, Т.С. Ермаковой, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, НА Куфаковой, Г.В. Петровой, Е.А. Ровинского, А.Д. Селюкова, Г.П. Толстопятенко и др.

Проблемы регулирования межбюджетных отношений конституционными и административно-правовыми нормами затронуты в работах И.И. Веремеенко, Ю.А. Тихомирова и др.

Объектом исследования выступают положения Конституции Российской Федерации, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные акты органов местного самоуправления, опосредующие финансовую деятельность государства, и правоотношения, складывающиеся в процессе реализации этих нормативных актов.

Предметом исследования является финансовая деятельность государства как объект правового регулирования.

Целью исследования является изучение основных нормативных правовых актов, регулирующих финансовую деятельность государства.

Для достижения этой цели были поставлены следующие задачи:

- Определить понятие и признаки финансовой деятельности;
- Рассмотреть основные принципы финансовой деятельности государства;
- Раскрыть сущность и роль бюджета, как экономической и правовой категории;
- Рассмотреть конституционные основы финансовой деятельности государства;
- Проанализировать роль Конституционного суда в развитии финансового законодательства;
- Определить место иных отраслей права в регулировании основных направлений финансовой деятельности государства.

Теоретическая и методологическая база исследования представлена комплексом научных методов, позволяющих достичь научных результатов в процессе исследования воздействия правовых норм на функционирование государства в экономической сфере.

В процессе изучения применялся системный анализ, а также методы сравнительного анализа содержания нормативных правовых актов, конкретной практики функционирования финансовых отношений. Метод сравнительного анализа финансового законодательства федерального, регионального и местного уровней позволил выявить общее и особенное в сфере правового обеспечения финансовой деятельности. В исследовании применялись также формально-юридический и функционально-структурный методы исследования.

Структурно работа состоит из введения, трех глав разделенных на параграфы, заключения и списка использованных источников и литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

1.1 ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Государство представляет собой особый публичный институт, действующий в интересах всего общества, как следствие ему необходимо финансовая стратегия для развития с учетом изменяющихся общественных интересов. Государственные финансы при этом, являются инструментом проводимых преобразований для всех секторов экономики, а также для проведения основных направлений государственной политики, как внешней, так и внутренней.

При этом на сегодняшний день отсутствует законодательное закрепление понятия финансовой деятельности государства. Однако содержание указанной категории обширно раскрывается в науке финансового права. Но и в юридической литературе единства в определении сущности финансовой деятельности не достигнуто.

Так одна группа ученых-правоведов считает финансовую деятельность - процессом планового образования, использования и перераспределения финансовых ресурсов¹.

Другие, финансовую деятельность определяют как деятельность государства по образованию, использованию и расходованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств².

Третьи - как осуществление государством функции по плановому образованию, распределению и использованию денежных фондов³.

¹ Карасева М.В. Финансовое право России: Учебное пособие / М.В. Карасева // М.: Издательство Юрайт. – 2013. – С. 34; Грачева Е.Ю. Финансовое право: Учебник / Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект. – 2015. – С. 14.

² Горбунова О.Н., Финансовое право: Учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко // М.: ТК Велби; Издательство «Проспект». – 2012. – С. 11.

³ Химичева Н.И. Финансовое право: учебник / Н.И. Химичева // М.: Норма: ИНФРА-М. – 2017. – С. 27.

Все эти позиции сводятся к предмету правового регулирования отрасли финансового права и сущности самих финансов.

На сегодняшний день категория «финансовая деятельность государства» является основополагающей и активно исследуемой в теории финансового права. Однако говорить о достаточности подобных исследований, наличии уже устоявшихся дефиниций и статичном состоянии просто невозможно.

Большинство ученых - исследователей финансового права имеют схожие позиции относительно определения сущности финансовой деятельности государства. Так, Л.К. Воронова определяет финансовую деятельность государства как основанный на нормах права планомерный процесс управления публичными централизованными и децентрализованными фондами денежных средств, необходимыми для обеспечения заданий и функций, которые поставлены Конституцией перед государством, органами местного самоуправления и другими публичными образованиями, действующими с разрешения государства⁴. М.П. Кучерявенко соотносит финансовую деятельность государства с деятельностью государства по формированию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, используемых для обеспечения выполнения функций государства, заданий социально-экономического характера, управления, обороноспособности, деятельности государственных органов⁵.

Российские исследователи также активно обсуждают вопросы роли финансовой деятельности государства в развитии общества

Так, по мнению М.В. Карасевой государственная финансовая деятельность представляет собой процесс образования, перераспределения и использования финансовых ресурсов через создаваемые денежные фонды для реализации поставленных управленческих задач⁶.

⁴Нищимная, С.А. К вопросу о финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления / С.А. Нищимная // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. - № 3. – С. 17-19.

⁵Там же. – С. 17-19.

⁶Карасева М.В. Финансовое право России: Учебное пособие / М.В. Карасева // М.: Издательство Юрайт. – 2013. – С. 14.

О.Н. Горбунова определяет финансовую деятельность как финансовую практику, деятельность по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов, обеспечивающих постоянное функционирование государства в процессе общественного развития⁷.

При этом Н.И. Химичева под финансовой деятельностью понимает – осуществление функций по планомерному использованию, формированию и распределению финансовых ресурсов с целью реализации задач социально-экономического развития, поддержания обороноспособности и безопасности государства и обеспечения финансирования деятельности государственных органов⁸.

Образование, распределение и использование финансовых ресурсов государством осуществляются для покрытия публичных затрат в связи с реализацией обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

При этом финансовая деятельность государства имеет двойственный характер, одновременно являющейся особой экономической деятельностью и разновидностью государственного управления, что обусловлено двойственностью самих денег, которые с одной стороны есть результат воздействия государственной воли (эмиссия), а с другой, представляют собой продукт реализации экономических законов⁹.

Как экономическая категория финансовая деятельность осуществляется в нескольких направлениях.

Во-первых, Государство проводит эмиссию денежных средств, т.е. выпускает денежные знаки, а также регулирует последующее денежное обращение.

⁷Горбунова О.Н., Финансовое право: Учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко // М.: ТК Велби; Издательство «Проспект». – 2012. – С. 16.

⁸Химичева Н.И. Финансовое право: учебник / Н.И. Химичева // М.: Норма: ИНФРА-М. – 2017. – С. 85.

⁹Вельский К.С. Оригинальный взгляд на предмет финансового права / К.С. Вельский // Государство и право. – 2005. - № 4. – С. 117.

Во-вторых, государство мобилизует денежные средства в особые финансовые фонды: бюджетные и внебюджетные.

В-третьих, распределяет и перераспределяет имеющиеся денежные средства, создавая также при этом резервные и иные денежные фонды. В данном случае, большое значение для функционирования государственного механизма имеет создание федерального бюджета как централизованного фонда денежных средств, предназначенного для финансирования задач общегосударственного значения, и перераспределения финансовых средств между нижестоящими бюджетами бюджетной системы с целью создания равных условий их экономического развития и соблюдения сбалансированности расходной и доходной частей бюджета.

И наконец, государство расходует сформированные денежные средства. Поскольку государство функционирует непрерывно, все его действия требуют постоянных финансовых затрат, в связи с чем актуальным является афоризм «Управлять - значит расходовать»¹⁰.

Исходя из указанных направлений, финансовая деятельность состоит из четырех основных видов: эмиссионной, налоговой, бюджетной и расходной.

Как разновидность управленческой процедуры, финансовая деятельность имеет особую функциональную структуру. Так наряду с задачами по формированию, использованию и распределению денежных средств обусловленных ее содержательной структурой, к функциям финансовой деятельности относятся организация, планирование, прогнозирование, координация, регулирование и контроль.

Как справедливо отмечается в юридической литературе, государственные финансы не заканчиваются на элементах денежных отношений по их аккумулярованию, распределению и перераспределению, а включают в себя

¹⁰Саидов З.А. Функции административно-правового регулирования российской экономики / З.А. Саидов // Российская юстиция. – 2016. - № 1. – С. 17-20.

также организацию финансового контроля, кредитование, расчеты, денежное обращение и валютное регулирование¹¹.

Финансовая деятельность государства также является особой отраслью государственного управления. Рассматривая с этой стороны, следует отметить, что финансовая деятельность обладает рядом характерных признаков.

Во-первых, финансовая деятельность государства является властной деятельностью, основанной на обязательных предписаниях органов государственной власти, осуществляемой на основании управленческих решений как представительных, так и исполнительных органов власти.

Во-вторых, финансовая деятельность носит плановый характер, тем самым рассчитывается на конкретный промежуток времени, как правило, - финансовый год.

В-третьих, государственная финансовая деятельность - деятельность координирующая и контролирующая.

Также следует отметить, что в юридической литературе встречаются такие понятия как «государственное управление финансами», «управление в области финансов», «финансовое управление»¹².

Предполагается, что используя данные понятия, имеется в виду непосредственно финансовая деятельность государства, но при этом, делается акцент именно на ее управленческую составляющую.

В литературе встречается и более узкая трактовка термина «государственное управление. К примеру, в трудах В.И. Ленина ставится знак равенства между такими категориями как управление и администрирование как видов соответствующей управленческой деятельности¹³. Также учеными при исследовании финансовой деятельности неоднократно отмечалось, что при государственном управлении финансовыми процессами происходит непосредственная реализация роли исполнительной власти выраженном в

¹¹ Запольский С.В. Финансовое право: учебник для академического бакалавриата / С. В. Запольский [и др.]. — 3-е изд., перераб. и доп. // М.: Издательство Юрайт. — 2018. — С. 57.

¹² Саидов, З.А. Функции административно-правового регулирования российской экономики / З.А. Саидов // Российская юстиция. — 2016. - № 1. — С. 17-20.

¹³ Нищимная С.А. К вопросу о финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления / С.А. Нищимная // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2009. - № 3. — С. 17-19.

особом виде государственной деятельности - внесудебном правоприменении¹⁴. Однако государственное управление осуществляется посредством всей системы государственных органов, в том числе и законодательных, путем нормативного установления правил, регламентирующих порядок осуществления государственной деятельности в сфере социально-экономического развития.

Следует обратить внимание на позицию М.В. Карасевой, раскрывающую функциональную структуру государственной финансовой деятельности. Автор использует понятие финансовых операций, т.е. более или менее обособленных блоков действий, и относит к ним:

- 1) законодательное введение необходимых налогов и сборов;
- 2) принятие и утверждение законов о бюджетах и законов об их исполнении.
- 3) оперативное и рациональное управление государственными фондами денежных средств, в том числе и в инвестиционных моделях;
- 4) осуществление контроля за движением публичных финансов;
- 5) учреждение и использование фондов денежных средств государственных предприятий;
- 6) организацию денежной системы страны и некоторые др¹⁵.

Для бюджетного устройства главным является организация бюджетной системы, структурное ее построение, межбюджетные отношения, являющиеся в ней связующими элементами. Как следствие распределение денежных фондов без их структурной организации как объекта воздействия теряет смысл. Системно структура организации финансов является обязательной для осуществления государственной финансовой деятельности. При этом, осуществляя финансовую деятельность, государство решает две взаимосвязанные задачи - статическую и динамическую. То есть фактическое формирование и структурирование денежной массы и ее последующее использование, и управление денежными потоками, а также формирование

¹⁴ 96. Шагиева Р.В. Теоретические основы исследования финансовой деятельности в науке финансового права / Р.В. Шагиева // Административное и муниципальное право. – 2014. - № 4. – С. 375- 383.

¹⁵ Карасева М.В. Финансовое право России: Учебное пособие / М.В. Карасева // М.: Издательство Юрайт. – 2013. – С. 23.

специализированных фондов аккумулирующих публичные финансы и использующиеся лишь при определенных обстоятельствах. Кроме того государство призвано стабилизировать существующую финансовую систему, адаптируя под постоянно изменяющиеся условия, связанные с повышенной динамичностью экономических процессов и финансовых явлений.

Применительно к функциональному подходу в изучении финансовой деятельности выделяют такие функции финансовой деятельности как:

- планирование;
- прогнозирование;
- регулирование;
- контроль.

Планирование как функция финансовой деятельности проявляется в планомерном определении объемов, структуры и направлений бюджетных средств. В основе, которого лежит разработка концепций и обеспечение межбюджетных отношений, определение потребностей и целевой подход, что наиболее ярко проявляется на первой стадии бюджетного процесса.

Прогнозирование как функция финансовой деятельности является ее самостоятельным, отдельным направлением. Оно основано на предвидении социально-экономического развития публичных образований и предполагаемых возможностей их обеспечения финансовыми ресурсами.

Прогноз является предвидением, научно обоснованным предсказанием, сделанным на основе сбора и систематизации аналитических данных и факторов, так или иначе влияющих на изменение экономического состояния территорий и могут быть сделаны на конкретный период. Например: бюджет принимается на три года – очередной финансовый год и плановый период. При этом прогнозная деятельность имеет и нормативную базу – так Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской

Федерации» устанавливает основы планирования и координации действий государственных органов при осуществлении бюджетной политики¹⁶.

Бюджетное регулирование как функция государственной финансовой деятельности проявляется в распределительном механизме доходных и расходных обязательств и является базой для межбюджетных отношений при реализации принципа бюджетного федерализма. Бюджетное регулирование включает в себя приемы и способы, обеспечивающие межбюджетные отношения и направленные на:

–распределение и передачу отдельных расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы;

- определение видов собственных доходов;
- установление нормативов отчислений в местные бюджеты;
- установление характера и условий трансфертов;
- сглаживание несоответствий в уровнях бюджетной обеспеченности;

Данная функция связана с бюджетной координацией представляющей собой согласование, определение параметров взаимодействия в межбюджетных правоотношениях.

Бюджетно-финансовый контроль как часть финансовой деятельности, есть функция по выявлению достижения установленного результата на всех стадиях бюджетного процесса. Целью, которого является - получение результатов по мобилизации, распределению и расходованию бюджетов, а также своевременное реагирование на выявленные нарушения.

Таким образом, лишь вся совокупность и взаимосвязь названных функций отражает характер финансовой деятельности и дает представление о единстве протекающих в ней процессах.

Экономическая и управленческая стороны финансовой деятельности неотделимы друг от друга, составляют единую сложную деятельность,

¹⁶О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. – 2014. - № 146.

имеющую управленческий характер, т.е. существующую непрерывно и везде где функционируют государственные органы.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что финансовая деятельность государства представляет собой деятельность по эмиссии денежных средств и организации денежного обращения в государстве, аккумуляции финансов в соответствующие государственные и муниципальные денежные фонды, использованию их в государственных и общественных интересах, осуществляемая на основе решений управленческого характера, финансового планирования и контроля за правильностью совершения всех финансовых операций государственными и частными структурами.

1.2 ПРИНЦИПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

«Принципы» (от лат. Principis- основа, начало)- это основные, исходные положения какого-либо явления. Понятие принципа органически связано с такими понятиями как идея, правило, норма, но не совпадает с ними по значению, так как носит более основополагающий характер. Принципы права — это «абстрактное выражение смысла некоего множества правовых норм» и возникающее лишь на определенном этапе правогенеза, непосредственно связанным с появлением развитого юридического мышления, в то время как сами правовые нормы в ряде случаев возникали стихийно, в ходе повседневной практической деятельности людей»¹⁷.

Финансовое право представляет собой комплексную отрасль права, при этом не является кодифицированной, в том смысле, что отсутствует единый Финансовый кодекс Российской Федерации.

¹⁷Румянцева В.Г. Понятие принципа права в контексте законотворческого процесса / В.Г. Румянцева, Ю.Е. Ширяев // История государства и права. – 2006. - № 8. – С. 4-5.

Таким образом, основополагающие идеи, начала финансового права существуют только в доктринальных источниках и формально для правоприменителей не существуют. Однако любой принцип права проистекает из общих начал для всего законодательства – Основополагающих положений Конституции.

Анализ научных работ по исследованию принципов финансового права позволяет выделить и принципы осуществления финансовой деятельности государства, ключевого элемента рассматриваемой отрасли права, при этом часть принципов, нашло свое отражение в отраслевом законодательстве, например Бюджетном кодексе.

Так финансовая деятельность государства основывается на следующих принципах:

–Принцип федерализма, учитывающий наличие федеративного устройства в государстве;

–Принцип социальной направленности финансовой деятельности - в основе которого, лежит конституционная норма, закрепляющая статус Российской Федерации в качестве социального государства;

–Принцип равноправия субъектов РФ в области финансовой деятельности (ст. 31.1 БК РФ);

–Принцип участия граждан в осуществлении финансовой деятельности государства;

–Принцип разделения властей;

–Принцип самостоятельности финансовой деятельности органов местного самоуправления (ст. 31 БК РФ);

–Принцип гласности (ст. 36, 37 БК РФ);

–Принцип законности;

–Принцип плановости финансовой деятельности¹⁸.

¹⁸Химичева Н.И. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности / Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова // Банковское право. – 2013. - № 6. – С. 8-18.

Более подробно рассмотрим основополагающие из указанных принципов и их реализацию.

При характеристике принципа социальной направленности финансовой деятельности государства следует учитывать конституционные положения о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» и обязанность государства состоит в том, чтобы признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Также Конституция Российской Федерации провозглашает идеи социального государства, политика которого, а в особенности связанная с экономической сферой должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Принцип социальной направленности финансовой деятельности государства обусловлен тем, что при всей неизбежности социальных конфликтов, порождаемых неодинаковыми интересами различных социальных слоев и достигающих различной силы, одна из задач государства и права, в том числе конституционного права, состоит в том, чтобы не дать этим конфликтам разрастись до такой степени, чтобы возникла угроза гражданской войны, анархии и распада общества¹⁹.

При этом на практике указанные конституционные нормы-принципы учитываются не в полной мере при проведении в жизнь социально-ориентированных решений и программ. Так, оптимизация расходов, экономия бюджетных средств, приводит к усилению несправедливости и нерациональности в распределении публичных финансов²⁰. Нововведения же в социальной сфере направлены как правило, на сокращение проводимых затрат, особенно это сказывается на образовательной сфере, например путем перераспределения учебной нагрузки в пользу самостоятельной работы студентов. Таким образом, всё больше количественные показатели доминируют над качественными.

¹⁹Федотова Ю.Г. Социальная государственность и социально-экономические основы конституционного строя Российской Федерации в судебной практике / Ю.Г. Федотова // Социальное и пенсионное право. – 2015. - № 4. – С. 48-53.

²⁰Невинский В.В. К вопросу о "двойных" стандартах финансово-правового регулирования реализации конституционных норм в социальной сфере / В.В. Невинский, Н.Я. Гринчинко // Конституционное и муниципальное право. – 2015. - N 4. – С. 15-18.

Как справедливо отмечает М.В. Глигич-Золотарева «Не существует эффективности, которая не была бы социальной»²¹. Таким образом, определение эффективности государственной деятельности не может рассматриваться в отрыве от определения качества жизни. Сама ценность государства как определенного властного механизма и заключается в достижении социальной эффективности, т.е. таких общественно-важных результатов, которые граждане не в силах воплотить самостоятельно и индивидуально. Экономически и иные производственные показатели при этом должны иметь лишь вспомогательное значение. Критериями же социальной эффективности должны являться темпы прироста национального благосостояния в расчете на душу населения, разбивка доходов различных категорий населения и последующее сравнение со стандартами развитых стран и др.

Реализация принципа федерализма в финансовой сфере наиболее полно отражается в бюджетно-налоговом федерализме. Так ст. 26.10 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплено, что экономическую основу деятельности государственной власти субъекта составляют его имущество, средства бюджета и территориальных внебюджетных фондов, а также принадлежащие имущественные права²². А также в ст. 26.13 указанного закона закреплено, что каждый субъект РФ должен иметь собственный бюджет, и обеспечивать его сбалансированность, соблюдая установленные федеральным центром требования по регулированию бюджетных правоотношений.

При этом В.Д. Мазаев считает, что содержание принципа федерализма в финансовых правоотношениях заключается в следующем:

²¹Там же. – С.15-18.

²²Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Российская газета. – 1999. - № 206.

–сочетание принципа самостоятельности субъектов Российской Федерации при осуществлении финансового регулирования на своей территории и принципа единства экономического пространства, распространяющего свое действие на всю территории страны:

–наличие субсидиарной ответственности Федерации за уровень социально-экономического развития отдельных регионов;

- справедливое распределение доходов национальной экономики на всей территории государства²³.

С. Н. Чернов при этом полагает, что в основе данного принципа лежат три главные составляющие, которые являются условиями ее эффективного функционирования:

–наделение региональных властей достаточными фискальными функциями, для возможности осуществления своих полномочий;

–разграничение полномочий между органами государственной власти по расходным обязательствам Федерации и ее субъектов;

–сглаживание экономических дисбалансов посредством межбюджетных трансфертов для обеспечения реализации на всей территории государства оказания определенного набора стандартных государственных услуг²⁴.

Принцип финансового федерализма является решающим в осуществлении финансовой деятельности государства. В основе данного принципа лежит то обстоятельство, что Российская Федерация является федеративным государством, что закреплено в ст. 1, 5 и главе 3 Конституции РФ.

При этом следует отметить, что Конституция РФ предусматривает большой объем полномочий, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Однако основная часть финансовых ресурсов

²³Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы: Учебное пособие / В.Д.Мазаев // М. Волтерс Клувер. – 2004. – С. 50.

²⁴Чернов С.Н. Правовые методы преодоления проблем в деятельности законодательной, исполнительной и судебной властей Российской Федерации / С. Н. Чернов // М-во образования и науки Рос. Федерации, Петрозаводск. гос. ун-т. - Петрозаводск : Издательство ПетрГУ. – 2013. – С. 17-23.

поступают непосредственно в федеральный бюджет (до 80% в пользу федеральных налогов)²⁵.

Принцип разделения властей как одна из основ конституционного строя современного Российского государства находит свое отражение во всех областях государственного управления. Применительно к рассматриваемой финансовой сфере реализация принципа разделения властей имеет определенные особенности. Так в осуществление финансовой деятельности принимают участие практически все органы государства. Представительные органы принимают бюджет и осуществляют парламентский контроль за его исполнением, исполнительные органы обеспечивают исполнение утвержденных бюджетов в соответствии с конкретными целевыми программами в части обслуживания расходов и проведение мероприятий по формированию и обеспечению поступающих в бюджет доходов, в том числе посредством фискальных методов. Органы прокуратуры и судебной власти в свою очередь принимают участие в обеспечении законности и разрешении спорных вопросов при осуществлении финансовой деятельности²⁶.

Принцип плановости неоднократно называется учеными-юристами как один из важнейших принципов финансовой деятельности²⁷. Данный принцип означает, что вся финансовая деятельность государства базируется на основе целой системы финансово-плановых актов, содержание, порядок издания и утверждения которых закрепляется соответствующими нормативно-правовыми актами. Французский ученый Поль Мари Годме в свое время писал: «Все финансовые стимулы в форме государственных расходов или сокращения доходов (налоговые льготы) применяются в процессе осуществления плана. В результате этого свобода действия органов, распоряжающихся бюджетом, уже не является полной, поскольку они должны согласиться с соответствующими

²⁵Черникова Е.В., Финансовое право и проблемы местных финансов / Е.В. Черникова // Современное право. – 2015. - № 9. – С. 57-60.

²⁶Крохина Ю.А. Особенности проявления принципа разделения властей в финансовой деятельности Российской Федерации (на примере бюджетного процесса) / Ю.А. Крохина // Российская юстиция. – 2013. - № 12. – С. 2-5.

²⁷Кудряшова Е.В. К вопросу о значении принципа плановости финансовой деятельности государства для науки финансового права и развития финансового законодательства / Е.В. Кудряшова // Финансовое право. – 2011. - № 8. – С. 6-8.

расходами или уменьшением доходов, предусмотренных планов. Иначе они скомпрометируют и воспрепятствуют реализации плана²⁸ .»

Нарушение же принципа плановости финансово-правовых норм влечет за собой нивелирование регулирующей функции финансов. Намеченные законодателем цели не реализуются, снижается эффективность правового регулирования финансовой сферы. Кроме того финансовая деятельность государства не существует изолированно, а взаимосвязана с планами социального и экономического развития государства.

Следует отметить, что финансовая деятельность государства осуществляется исключительно в правовых формах. В основе данного принципа лежит закрепленное в ст. 1 Конституции РФ положение, согласно которому Российская Федерация является правовым государством. Таким образом, государство при осуществлении финансовой деятельности действует в рамках законности, соблюдая как саму Конституцию, так и иные принятые в ее исполнение нормативно-правовые акты. Кроме того, примечательно, что конституционная обязанность граждан по уплате налогов возникает лишь в случае установления налогов соответствующим законом, что прямо оговорено в Конституции. Следовательно, и налоги, установленные в нарушение принципа законности, т.е. например, с нарушением в процедуре их принятия или установлены органом, не обладающим соответствующей компетенцией либо принятые в неправомочном составе, не порождают обязанностей по их уплате. Кроме того, в соответствии с Бюджетным кодексом государственные бюджеты принимаются в правовой форме - соответствующего закона, принятие которого обусловлено рядом уникальных требований, отражающих его специфику²⁹.

Принцип гласности при осуществлении финансовой деятельности предполагает открытость и доступность информации при формировании, распределении и использовании денежных фондов, входящих в состав финансовой системы государства. Так бюджетным кодексом также установлен

²⁸Годме П.М. Финансовое право / П.М. Годме // М.: Прогресс. – 1978. – С. 175.

²⁹Покацкая, Е.В. К вопросу о понятии принципов бюджетного права / Е.В. Покацкая // Финансовое право. – 2016. - № 7. – С. 40-43.

принцип прозрачности, предусматривающий в частности обязательное опубликование в информационных источниках утвержденные бюджеты и отчеты об их исполнении.

Принцип участия граждан в осуществлении финансовой деятельности государства проистекает из статьи 32 Конституции РФ, в соответствии с которой граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Указанные конституционные положения выступают основой для реализации принципа участия гражданина в осуществлении государственной финансовой деятельности. Отметим также, что в субъектах РФ принимаются собственные нормативные акты, посвященные участию граждан в обсуждении проектов региональных бюджетов.

К примеру, в Санкт-Петербурге принят Закон от 4 июля 2007 г. № 221-41 «О порядке проведения публичных слушаний по проекту бюджета Санкт-Петербурга и проекту годового отчета об исполнении бюджета Санкт-Петербурга»³⁰. В Чукотском автономном округе принят Закон от 8 июня 2007 г. № 55-ОЗ «О порядке подготовки и проведения публичных слушаний по проекту окружного бюджета, проекту годового отчета об исполнении окружного бюджета в Думе Чукотского автономного округа»³¹. Участие граждан в управлении финансами субъекта Федерации ежегодно обеспечивается путем проведения публичных слушаний и в Алтайском крае, в соответствии со ст. 16 Закона о бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском края³². Так, публичные слушания по проекту закона Алтайского края «О краевом бюджете на 2018 год и на

³⁰ О порядке проведения публичных слушаний по проекту бюджета Санкт-Петербурга и проекту годового отчета об исполнении бюджета Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 4 июля 2007 г. № 221-41 (ред. от 23.12.2012) // Вестник законодательного собрания Санкт-Петербурга. – 2007. – №20. – Стр. 22.

³¹ О порядке подготовки и проведения публичных слушаний по проекту окружного бюджета, проекту годового отчета об исполнении окружного бюджета в Думе Чукотского автономного округа: Закон от 8 июня 2007 г. N 55-ОЗ // Крайний север. – 2007. – № 23.

³² О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 03.09.2007 №75-ЗС (ред. от 27.12.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 01.06.2018).

плановый период 2019 и 2020 годов» состоялись 19 октября в большом зале Парламентского центра Алтайского края.

Таким образом, финансовая деятельность государства осуществляется на основе ряда принципов, проистекающих из Конституционных основ, таковыми являются: принцип федерализма, разделения властей, законности, гласности, социальной направленности финансовой деятельности и другие. Указанные основополагающие начала служат ориентиром не только для политического руководства при определении основных направлений финансовой деятельности государства, но и определенной базой, отправной точкой для развития финансового законодательства в сфере государственного управления финансами.

1.3 БЮДЖЕТ – КАК ОСНОВА ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Центральным звеном финансовой системы государства является бюджет, который позволяет осуществлять государству его основные цели и задачи, обусловленные проводимой экономической политикой.

Само по себе понятие бюджета имеет многоаспектное значение, а доктрина «бюджета» как категории существует как в правовой, так и в экономической теории. При этом понятие «бюджет» помимо финансового права также применяется в гражданском, административном и конституционном праве. Поскольку осуществление бюджетных расходов имеет важнейшее значение для всех сфер общественной жизни.

Впервые бюджет как форма образования и расходования государственных средств появляется в XVII в. в Англии. Этимологически слово «бюджет» образовано от английского – *bougette*, что в переводе означает «кармашек» или «мешок». При этом в Англии словом «*budget*» именовалась и речь канцлера казначейства, в которой содержались цифровые показатели отчетности за прошедший финансовый год.

В настоящее время можно говорить о наличии как минимум пяти значений категории бюджета, которые способны раскрыть его экономическое, юридическое и материальное содержание.

Во-первых, существует легальная дефиниция, закрепленная в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансирования определенных задач и функций государства и местного самоуправления. Практически аналогичное определение содержалось и в Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10.10.1991 г.³³

При этом Закон СССР от 30.10.1959г. «О Бюджетных правах Союза ССР и союзных республиках» под государственным бюджетом понимал основной финансово-экономический план образования и использования общегосударственных фондов денежных средств советских государств³⁴. Что вполне соответствует существующей на тот момент командно-административной (плановой) экономике в государстве.

Ранее в российском дореволюционном законодательстве термин «бюджет» не употреблялся, однако имелось понятие государственной росписи – т.е. исчисление всех предусмотренных по государству расходов и источников их удовлетворения³⁵. Отсюда же проистекает и второе значение бюджета как плана финансово-экономической деятельности публично-правового образования.

Любой бюджет имеет прогнозный характер, представляет собой план-прогноз, это является традиционным определением бюджета. Так Гастон Жез определяет бюджет как финансовую программу, план деятельности

³³Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР: Закон РСФСР от 10.10.1991 г. № 17341 // Ведомости СНД и ВС. – 1991. - № 46. – Ст. 1543. (документ утратил силу).

³⁴О Бюджетных правах Союза ССР и союзных республиках: Закон СССР от 30.10.1959г. // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 4017.00.21. – Режим доступа: Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Загл. с экрана. (документ утратил силу).

³⁵Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений: Именной указ Правительствующему сенату от 22 мая 1862 г./ Цит. по: Плехан И.С. // Бюджетные законы. – СПб. – 1911. – С. 35.

государства³⁶. С.И. Иловайский определял бюджет как общее предположительное исчисление предстоящих расходов и ожидаемых для их покрытия доходов государства, с подведенным балансом, для определенного периода времени³⁷. Однако такой план не может иметь обязательного характера, и лишь с момента утверждения в законодательном порядке приобретает обязательную силу. Такой финансовый план закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных отношений.

Как следствие, третье значение связывает понятие бюджета непосредственно с нормативным актом (законом), утверждающим план-прогноз. Особая правовая форма бюджета закреплена в ст. 11 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Также стоит отметить, что М.И. Пискотиным была сформулирована проблема соотношения бюджета и закона о бюджете, в результате был сделан вывод о том, что бюджет становится официальным бюджетом только после его утверждения, а правильными и легальными могут быть признаны, только доходы и расходы государства, определенные в законодательном порядке и лишь на определенный период времени³⁸. Данное понимание сформировано в связи с тем, что исходя из Конституционных положений проект бюджета подготавливает исполнительно-распорядительный орган государства – Правительство, данный план-прогноз еще не является бюджетом, однако содержит все его основополагающие элементы и впоследствии может быть утвержден в неизменном виде. При этом, как отмечает П.М. Годме сам закон не может быть в дефиците либо профиците, это лишь закрепление фактически складывающихся отношений³⁹.

В результате возникает четвертое значение бюджета, связанное с его денежным выражением, то есть материальное понимание бюджета, как централизованного фонда денежных средств.

³⁶Жез, Г. Общая теория бюджета / Г. Жез // – М.: Государственное финансовое издательство СССР. – 1930. – С. 16.

³⁷Иловайский С.И. Учебник финансового права. – 5е (посмертное) издание/ С.И. Иловайский // Одесса. – 1912. – С. 141.

³⁸Пискотин, М.И., Советское бюджетное право (основные проблемы) / М.И. Пискотин // М.: Юридическая литература. – 1971. –С. 16

³⁹Годме П.М. Указ. Соч. – С. 18.

Так М. Амеллер в своем труде «Парламенты», рассматривает бюджет в материальном смысле, определяя его как смету государственных финансовых потребностях и всех необходимых для их покрытия финансовых ресурсах⁴⁰. Как следствие бюджет в материальном смысле представляет собой своего рода сводную таблицу предполагаемых доходов и расходов на конкретный временной отрезок, как правило, на год.

При этом выделяются цели бюджета:

- 1) сравнительная – учитывающая разницу между общими объемами доходов и расходов;
- 2) классификационная – способствующая учету расходы по конкретным статьям и определению их важности и срочности;
- 3) контрольная – выраженная в определение эффективности парламентского контроля за расходыванием бюджетных средств.

В Итоге автор приходит к выводу о том, что бюджет – это план деятельности правительства, юридическую силу которому придает только парламент.

При этом в текущем законодательстве содержится характеристика бюджета и с позиции права собственности. Так в ч.4 ст. 214 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что средства государственного бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями составляет соответственно государственную казну Российской Федерации или Субъекта Российской Федерации⁴¹. Следовательно, государственный бюджет структурно входит в государственную казну, включающей в свой состав помимо денежных средств и иное имущество. Местные же бюджеты отнесены к муниципальной собственности. Необходимо подчеркнуть, что местные бюджеты не являются элементами государственной власти, что также напрямую отражено в Конституционных нормах. Но при этом, ст.6 бюджетного кодекса Российской

⁴⁰Амеллер, М. Парламенты: Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира/ М. Амеллер.– М. – 1967. – С. 511.

⁴¹Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. - № 32. – Ст. 3301.

Федерации включает в бюджетную систему, основанную на государственном устройстве и местные бюджеты⁴². Однако Конституционный суд РФ сформировал правовую позицию по данному вопросу, основанную на принципе единства государственной власти и целостности государства, отметив, что бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты не существуют, изолировано и являются частью финансовой системы российского государства⁴³. Между тем, в данном случае важно отметить тот факт, что положения гражданского законодательства определяют собственников бюджетных средств. Так ими являются не конкретные государственные органы власти, а само государство либо иное публично-правовое образование.

Однако можно говорить и о том, что материальное содержание бюджета всегда изменяется в силу непрерывно происходящих поступлений и производимых расходах, что объясняется наличием у государства доходных и расходных обязательств. Таким образом, бюджет можно рассматривать и как совокупность таких меняющихся обязательств⁴⁴. То есть бюджет представляет собой некий перечень сменяющихся доходных и расходных статей в результате его исполнения в соответствии с прогнозным планом.

Основная роль бюджета заключается в том, что он создает финансовую базу для функционирования государства. Государственные и муниципальные органы власти содержатся за счет средств из соответствующих бюджетов бюджетной системе. При этом, сюда относятся органы как представительной и исполнительной, так и судебной ветвей власти. Бюджетные средства предназначаются для осуществления социально-экономической политики, обеспечения обороны и безопасности страны. Из средств бюджета реализуются соответствующие программы по развитию отраслей народного хозяйства,

⁴²Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.11.2017) // Собрание законодательства РФ.– 1998. - № 31. – Ст. 3823.

⁴³Об отказе в принятии к рассмотрению запроса администрации Сахалинской области о проверки конституционности абзаца второго пункта 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13.06.2006 г. № 194-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. - № 5.

⁴⁴Болтинова, О.В. Бюджет - основополагающая категория бюджетного права / О.В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2017. - № 10. – С. 51-57.

охране окружающей среды, укреплению материального уровня жизни населения.

Аккумуляция денежных средств позволяет обеспечить равномерное развитие экономики и культуры на территории всей страны, целесообразное распределение производительных сил. Бюджет представляет собой мощный управляющий механизм⁴⁵. Его значение определяется не только величиной находящихся в распоряжении государства денежных средств, так во взаимосвязи с бюджетом функционируют и все другие звенья финансовой системы. Бюджет создает возможность для маневрирования при распределении денежных средств по определенным приоритетным направлениям, исходя из реальной необходимости возникающим потребностям на конкретном временном отрезке. Как следствие в бюджетной системе сконцентрирована часть национального дохода, который направляется на основные общественные потребности, социальные и экономические программы. При этом следует отметить и то, что кризисные явления не позволяют в полной мере бюджетам реализовывать свою функцию. Таким негативным фактором выступает возникающий бюджетный дефицит (превышение расходов над доходами), обострение противоречий при распределении средств между бюджетами разных уровней.

Таким образом, понятие бюджета невозможно трактовать однозначно, и каждый аспект данной категории употребляется в самостоятельном значении при анализе его функций и роли в складывающихся правовых отношениях. Как следствие в литературе выделяются, как минимум пять значений категории «бюджет»: как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансирования определенных задач и функций государства и местного самоуправления, план финансово-экономической деятельности публично-правового образования, нормативный акт (закон),

⁴⁵Вершило, Т.А. К вопросу об устойчивости бюджетной системы как основы финансовой безопасности государства / Т.А. Вершило // Финансовое право. – 2016. - № 8. – С. 14-18.

утверждающий план-прогноз, централизованный фонд денежных средств, совокупность постоянно меняющихся доходных и расходных обязательств.

При этом бюджет выступает финансовой базой функционирования государства и органов местного самоуправления и имеет первостепенное значение при определении финансовой деятельности государства.

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

2.1 КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

В большинстве современных государств роль Конституции определяется ее положением в системе источников права, в качестве основы и базы для всего законодательства в целом. В полной мере это относится и к финансовому законодательству, Конституция является гарантией стабильности общественного строя, а также целостности финансовой системы. При этом, в конституциях содержатся как общие нормы, оказывающие регулирующее значение на все сферы общественной жизни, так и специальные, регламентирующие непосредственно финансовые отношения⁴⁶.

Положения Конституции закрепляют основные институты и принципы экономической системы, в том числе существующие формы собственности, принципы правового регулирования экономических отношений, принципы формирования, разграничения и распоряжения материальными благами.

В мировой практике существует два метода конституционно-правовой регламентации финансовых отношений: прямой и косвенный⁴⁷. Под прямым методом понимается такой способ закрепления финансово-экономических отношений, при котором конституция содержит отдельное структурное подразделение, например главу или раздел, регулирующее финансовые отношения. Примечательно, что при любом из названных подходов важнейшие экономические, в том числе финансовые, вопросы, как правило, получают отражение в разделах или главах, посвященных основам конституционного строя, правам и свободам человека и гражданина, полномочиям государственных органов и (или) территориальных единиц государства. Это

⁴⁶94. Цинделиани, И.А. Финансовое право: учебник для бакалавров. – 3-е изд. / И.А. Цинделиани // М.: Проспект. – 2017. – С. 10.

⁴⁷Молодцов, Т.Р. Методы конституционного регулирования финансовых отношений / Т.Р. Молодцов // Конституционное и муниципальное право. – 2014. - № 9. – С. 11-17.

вполне естественно: Как справедливо утверждает В.В. Мельников, экономические положения конституции определяют фундамент экономики соответствующей страны⁴⁸. Так ст. 8 Конституции формирует основы экономического строя, провозглашая единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности.

Заслуживает внимания мнение Г.А. Гаджиева, который предлагает ввести понятие «экономическая конституция» заменяющее понятия «экономической системы, основы», которое включало бы в себя совокупность конституционных норм, связанных с отношениями в сфере экономики, проникнутых внутренним единством⁴⁹.

«Экономическая конституция» включает в себя:

- экономические основы свободы личности;
- границы свободы личности в сфере экономики;
- способы разрешения социальных конфликтов в предпринимательской сфере;
- роль государства, его экономическую политику и полномочия государственных органов в экономической сфере.

Кроме того, Т. А. Николаевой и Е. Руськовски высказано предложение о разделении конституционных положений, регулирующих публичные финансы, на следующие группы:

- нормы-принципы, отражающие специфичность финансового законодательства (статьи 8, 15, 34, 35, 39, 130, 132, 133 и др. Конституции РФ);
- нормы об установлении публичных налогов и сборов (статьи 57, 71, 72, 132 Конституции РФ);
- нормы, посвященные публичным бюджетам (статьи 71, 72, 132 Конституции РФ);

⁴⁸Мельников, В.В. Конституционные основы регулирования экономических отношений в России: монография / В.В. Мельников // М.: ЮРКОМПАНИ. – 2011. – С. 55.

⁴⁹Гаджиев, Г. А., Конституция России как правовая основа экономики: правовая модель и современность / Г.А. Гаджиев // Известия вузов. Правоведение. – 2009. - № 2. – С. 5.

- нормы, устанавливающие конституционно-правовой статус центрального банка и регулирующие основы денежной политики (статьи 71, 75, 83, 103 Конституции РФ);

- нормы, регулирующие отношения, связанные с местными финансами (статьи 130, 132 Конституции РФ)⁵⁰.

В правовой литературе отмечается, что финансовая функция государства возникает одновременно с появлением государства и сохраняет свое значение независимо от его формы и характера развития⁵¹. Определяющее значение на осуществление финансовой деятельности государства оказывают конституционные принципы этой деятельности. Основополагающие из них были предметом рассмотрения в предыдущей главе настоящей работы.

При этом следует отметить, что в рамках провозглашенного принципа финансового федерализма в Конституции воплощено разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Так применительно к финансовой сфере в соответствии со ст. 71-73 к предметам ведения Российской Федерации относятся:

- федеральная государственная собственность и управление ею;
- финансовое, валютное и кредитное регулирование;
- денежная эмиссия;
- федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы;
- федеральные фонды регионального развития.

При этом следует отметить, что п. «и» ст. 72 Конституции «установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации» относит к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Вместе с тем, ч.3 ст.75 Конституции устанавливает, что основные принципы налогообложения устанавливаются федеральным

⁵⁰Руськовски Е. Конституция как основной источник финансового права и финансовой политики в Российской Федерации и Республике Польша / Е. Руськовски, Т.А. Николаева // Современное право. – 2016. - № 7. С. 116-120.

⁵¹Носов С.И., Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / С.И. Носов // М.: Статут. – 2014. – С.115

законодательством. Как следствие правовое регулирование указанных правоотношений, в сущности, относится к компетенции федерации, а не к предмету совместного ведения⁵².

Конституцией Российской Федерации также предусмотрено единство денежной системы России. Денежная система является формой организации денежного обращения, непрерывного процесса движения денежных средств в виде используемых средств платежа, при этом сложившаяся под действием исторических факторов текущее состояние которой закреплено в законе⁵³.

Обеспечение стабильного функционирования денежной системы является одним из направлений государственной финансовой деятельности. Конституционно закреплена денежная единица, используемая в качестве средства платежа — российский рубль. Установление и эмиссия иных денежных средств не допускается (ч.1 ст.75 Конституции). При этом право денежной эмиссии на основании конституционных положений принадлежит исключительно Центральному банку Российской Федерации. Одновременно с этим, Конституция Российской Федерации устанавливает, что основной функцией Центрального банка является защита и обеспечение устойчивости рубля, осуществляемая им независимо от иных органов государственной власти. Развивая указанные конституционные положения в законе «О центральном банке Российской Федерации» закреплено, что эмиссия наличных денег, а также организация их обращения осуществляется исключительно Банком России и монеты Банка России – единственные законные средства наличного платежа на территории Российской Федерации⁵⁴.

В контексте федеративного устройства Российской Федерации элементы денежной системы выполняют интегративную функцию и выступают в качестве необходимого фактора обеспечивающего единство государства, посредством наличия единой денежной единицы и эмиссионного органа. При

⁵²Черникова, Е.В., Финансовое право и проблемы местных финансов / Е.В. Черникова // Современное право. – 2015. - № 9. – С. 57-60.

⁵³Крылов, О.М., Правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации: монография / О.М. Крылов // М.: КОНТРАКТ. – 2014. – С.54

⁵⁴О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // Российская газета. – 2002. - № 127.

этом следует отметить и наличие особого конституционного статуса у Центрального банка Российской Федерации, являясь постоянно действующим органом, он не входит в систему ни одной из ветвей государственной власти и осуществляет особые по своей правовой природе функции⁵⁵.

Также следует отметить, что особенностью финансовой деятельности государства является то, что ее осуществляют все органы государственной власти в зависимости от установленной компетенции. Что также нашло отражение в Конституционных нормах, закрепляющих полномочия высших органов государственной власти.

Так, в соответствии со ст.106 Конституции РФ депутаты Государственной Думы обсуждают, и принимают федеральные законы по вопросам:

- федерального бюджета;
- федеральных налогов и сборов;
- финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования;
- денежной эмиссии.

Которые подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации, таким образом, подчеркивается высокая значимость в законодательном регулировании экономических отношений.

Президент Российской Федерации в рамках своих полномочий, в качестве главы государства координирует взаимодействие государственных органов в финансовой сфере, определяет основные направления внутренней и внешней политики в соответствии, с которой строится и финансовая государственная политика⁵⁶. Согласно ст. 84 Конституции Президент ежегодно обращается с посланиями о положении дел в стране к Федеральному собранию Российской Федерации. Президент Российской Федерации обладает колоссальными полномочиями общего характера, связанными с финансовой сферой: это, прежде всего указы Президента РФ, регулирующие вопросы,

⁵⁵Овчинников В.А. К вопросу о конституционно-правовом положении Центрального банка Российской Федерации / В.А. Овчинников // Российская юстиция. – 2017. - № 9. – С. 47-49.

⁵⁶Талапина Э.В. Публично-правовое регулирование экономики в России: институциональная эволюция / Э.В. Талапина // Lex russica. – 2016. – № 1. – С. 116-125.

связанные с финансовой сферой; а также вопросы, связанные с формированием и деятельностью финансовых органов государственной власти. Президент Российской Федерации играет исключительную роль в формировании и функционировании системы финансовых органов власти. Он практически формирует все органы федеральной власти в области финансов⁵⁷. Нужно заметить, что на начальных этапах формирования рыночных отношений, когда еще не было ряда важнейших законов, указы Президента Российской Федерации играли очень важную роль для развития финансовой системы, они также способствовали обеспечению единой государственной финансовой политики.

Правительство Российской Федерации как высший государственный орган исполнительной власти осуществляет свои полномочия по реализации бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, руководствуясь Федеральным Конституционным законом от 17.12.1997 №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», в частности Правительство РФ:

–обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

–прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;

–обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;

–разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;

–представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;

–разрабатывает и реализует налоговую политику;

⁵⁷Асадов А.М. Конституционные основы государственного финансового администрирования / А.М. Асадов // Административное право и процесс. – 2011. - № 7. – С. 16-20.

–обеспечивает совершенствование бюджетной системы⁵⁸.

Как справедливо отмечают ряд ученых, недостаточная урегулированность конституционных основ налоговых, бюджетных правоотношений, а также межбюджетного взаимодействия способствует усилению кризисных явлений, связанных с неравномерным развитием в регионах производительных сил, что способствует возникновению монополизации, создающей угрозу для рыночной экономики⁵⁹.

Несмотря на то, что действующая Конституция РФ детально регулирует отдельные элементы экономической системы, при этом не закрепляет сущность и систему экономических отношений, составляющих основу государственной власти, народного суверенитета, а также приоритет прав человека. В связи, с чем недостаточным представляется закрепление экономических основ конституционного строя в одной статье Конституции, где лишь в обобщенном виде сформулированы традиционные либеральные принципы рыночной экономики и равной защиты всех форм собственности. Вместе с тем краткость и непротиворечивость отдельных ее положений, касающихся, прежде всего компетенционного разграничения в налогово-бюджетной сфере, позволяют говорить о несовершенстве конституционно-правовой базы и недостаточности ее для текущей правотворческой и правоприменительной деятельности. В связи с этим заслуживает внимания предложение о включении в текст Конституции самостоятельной главы, закрепляющей основные начала федеративных межбюджетных правоотношений⁶⁰.

Таким образом, конституционные нормы составляют основу для правового регулирования всего спектра общественных отношений в государстве. При этом определяющее значение они приобретают в финансовом регулировании. Конституционные положения служат отправной точкой, «фундаментом» финансового законодательства страны, а также выступают

⁵⁸О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Российская газета. – 1997. - № 245.

⁵⁹Петрова Г.В. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / Г. В. Петрова // СПб.– 2003. – С. 20.

⁶⁰Шмакова С.А. Конституционно-правовые проблемы регулирования межбюджетных и налоговых отношений в Российской Федерации / С.А. Шмакова // Финансовое право. – 2014. - № 2. – С. 10-14.

ориентиром в деятельности финансово-кредитных органов. Конституция определяет потенциал и перспективу экономического развития, с учетом преобразования отраслевого законодательства. При этом эффективное конституционно-правовое регулирование экономических отношений способствует преодолению негативных периодов в развитии рыночных отношений, обеспечивает баланс общественных и государственных интересов. Однако следует отметить, что ключевую роль в официальном толковании и применении положений Конституции играет орган конституционного контроля-Конституционный суд Российской Федерации.

2.2 РОЛЬ АКТОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРАВОВОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Судебные органы государства выступают в качестве, гарантии законности общественных правоотношений, в том числе и отношений, возникающих в рамках финансовой деятельности государства и составляющих его публично-правовых образований. Разрешая споры, суды вносят элементы подконтрольности в развитие финансовых правоотношений, их защищенность. При этом, учитывая объективные политические и социально-экономические противоречия, а также наличие определенных проблем в финансовых правоотношениях судебная практика приобретает все большее значение в обеспечении функционирования финансовой системы государства.

Особую роль в государственной судебной системе играет орган конституционного контроля – Конституционный суд Российской Федерации.

Согласно своей компетенции Конституционный суд:

–разрешает дела о соответствии Конституции РФ иных принимаемых в Российской Федерации нормативно-правовых актов, регулирующих финансовые правоотношения.

–разрешает споры о компетенции: между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, между высшими государственными органами субъектов РФ,

–по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов Конституционный Суд проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;

–дает толкование положениям Конституции Российской Федерации⁶¹.

Уже длительный период времени в юриспруденции ведется неугасаемый спор: можно ли считать решения Конституционного Суда РФ источником права в целом, и финансового права - в частности?

В отечественной науке до сих пор нет единого мнения о правовой природе решений высшего органа конституционного контроля. На наш взгляд, это является одним из теоретических пробелов, который крайне негативно сказывается как на правотворческой, так и на правоприменительной деятельности.

При этом Конституционный суд Российской федерации в Постановлении от 16.06.1998 г №19-П установил, что Решения Конституционного суда, которыми признаются неконституционными отдельные нормативные правовые акты и вследствие этого утрачивают силу, имеют такое же действие в пространстве, времени и кругу лиц, как и решения правотворческих органов, а, следовательно, такое же значение, не присущее по своей правовой природе обычным правоприменительным актам и судебным постановлениям иных судов⁶².

Применительно к финансовой деятельности публично-правовых образований Конституционный Суд Российской Федерации реализует следующие функции:

⁶¹О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1994 г. - № 13. – Ст. 1447.

⁶² По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П // Российская газета. – 1998. - № 121.

-проверяет конституционность положений Бюджетного, Налогового кодексов и иные положения финансового законодательства,

Так в Постановлении Конституционного Суда от 17 марта 2009 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Варм» был сделан вывод о несоответствии статьям 46, 57 и 118 Конституции Российской Федерации оспариваемое положение Налогового кодекса, в соответствии с которым повторная выездная проверка налогоплательщика может быть проведена вышестоящим налоговым органом в качестве контрольного мероприятия за деятельностью нижестоящих налоговых инспекций, проводивших первоначальную проверку. Конституционный суд установил, что исходя из сложившейся правоприменительной практики не исключается возможность вынесения по результатам повторной проверки решения, которое повлечет изменение прав и обязанностей налогоплательщика, ранее определенных не пересмотренным и не отмененным судебным актом, который был принят по спору между налогоплательщиком и налоговой инспекцией, проводившей первоначальную выездную налоговую проверку, что противоречит ранее установленным в суде по указанному спору фактическим обстоятельствам и имеющимся в деле доказательствам⁶³.

–проверяет конституционность отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете.

К примеру, Постановлением Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» особо подчеркивается, что Федеральный закон

⁶³ По делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, в связи с жалобой ООО «Варм»: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2009 № 5-П // Российская газета. – 2009. - № 55.

о бюджете представляет собой законодательный акт особого рода. Такой закон не порождает прав и обязательств и потому не может изменять положения иных законов, а также устанавливать положения не связанные с государственными доходами и расходами. То есть закон о бюджете может содержать только количественные показатели доходов и расходов, а также определенные временные нормы и не вправе устанавливать полномочия участников бюджетного процесса, регулировать построение бюджетной системы. Данным постановлением был введен принцип ограничения содержания закона о бюджете. Как следствие, установив принцип ограниченного содержания законов о бюджете⁶⁴.

–проверяет конституционность положений законов субъектов РФ о бюджете, бюджетном устройстве, бюджетном процессе, введении региональных налогов.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда», оспариваемая норма признана не соответствующей Конституции в силу неопределенности нормативного содержания, вследствие чего реализация данной нормы может повлечь нарушение финансовой самостоятельности муниципальных образований, находящихся в границах территорий иных муниципальных образований. Оспоренная норма предоставляла органам государственной власти Челябинской области наделять органы местного самоуправления муниципальных районов полномочиями по распределению и закреплению расходов бюджетов муниципальных образований входящих в их границы⁶⁵.

⁶⁴ По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского: Постановление Конституционного суда от 23.04.2004 № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. - № 4.

⁶⁵ По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского

–рассматривает дела по жалобам граждан на нарушение их прав федеральным законом о федеральном бюджете и иными финансово-правовыми актами.

Кроме того в актах Конституционного суда Российской Федерации содержатся принципиальные позиции по тем или иным вопросам финансового права. Правовые позиции, изложенные в Постановлении Конституционного суда позволяют сделать вывод об имеющихся концептуальных положениях правовой теории и практике применения финансового законодательства. Также предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ за годы его деятельности были и многие институты отечественного финансового законодательства. Анализ актов Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающих проблемы финансового законодательства, показывает, что значительная их часть связана с разрешением вопросов в сфере бюджетного и налогового регулирования. Данный факт имеет простое объяснение: поскольку именно необходимость упорядочить публичные доходы и расходы вызвала появление первых конституций как компромисса между различными слоями населения и социальными группами. В теории права высказывается позиция о том, что именно наличие собственного бюджета и налогов является одним из ключевых признаков суверенности публичного образования.

Так Конституционным судом РФ рассматривались существенные концептуальные вопросы, имеющие большое значение для финансово-правовой теории:

- о понятии бюджета;
- проведен анализ правовой природы бюджетных и налоговых правоотношений⁶⁶;
- дано определение юридической формы бюджета;

областного суда: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 № 16-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. - № 6.

⁶⁶ По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. - № 4.

- очерчены правовые принципы бюджетного права и основные принципы налогообложения⁶⁷;

- определена органическая связь бюджетных доходов и расходов (целевой характер отдельных платежей);

- дано понятие «собственным финансовым ресурсам»⁶⁸;

- установлена взаимосвязь принципа единства экономического пространства и проведения единой финансовой политики, а также их значение для финансовых правоотношений

–определены границы финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе в части введения налоговых платежей регионального и местного уровня⁶⁹ и др.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации в своих актах обращает внимание и на вопросы сугубо практической значимости, в том числе на:

–возможность кредитных организаций обслуживать счет, отражающий денежные операции в рамках исполнения бюджета⁷⁰;

- особенности исполнения расходных обязательств государства

–особенности осуществления контроля за финансовой деятельностью, осуществляемой на уровне муниципальных образований.

Следует отметить, что Конституционным судом Российской Федерации неоднократно отмечалось, что бюджетная самостоятельность субъектов РФ реализуется во взаимосвязи с принципом функционирования бюджетной

⁶⁷По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года «О Государственной границе Российской Федерации» в редакции от 19 июля 1997 года: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1997 № 16-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. -№ 6.

⁶⁸По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1997 № 18-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. - № 6.

⁶⁹ По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. - № 4.

⁷⁰По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. - № 1.

системы РФ как единой системы, посредством которой происходит финансовое обеспечение функций, возложенных на каждый из уровней публичной власти и недостаточность собственных доходных источников влечет необходимость осуществления бюджетного регулирования в целях сбалансирования соответствующих бюджетов⁷¹. Указанный принцип основывается как на установленной Конституцией самостоятельностью Субъектов Российской Федерации, так и на условии гарантированности права государственной и муниципальной собственности. Самостоятельность бюджета как принцип правового регулирования реализуется во взаимосвязи с провозглашенным принципом единства бюджетной системы. Однако на практике, при наличии противоречий, сложно определить какой из принципов должен рассматриваться в качестве приоритетного⁷².

Нередко Конституционным судом разрешаются споры о компетенции государственных органов, а также вопросы, связанные с толкованием отдельных положений Конституции, возникающих при правоприменении. Так статья 106 Конституции Российской Федерации закрепляет перечень вопросов, которые подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации после одобрения соответствующих законов в Государственной Думе. Дискуссионным стал вопрос о том, в какие сроки необходимо рассмотреть проекты федеральных законов принятые по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции Российской Федерации. Конституционный суд в Постановлении от 23.03.1995 г. №1-П определил, что рассмотрение такого законопроекта в Совете Федерации должно начаться не позднее 14 дней после передачи на рассмотрение, при этом если по истечении указанного срока рассмотрение законопроекта не было завершено, то соответствующий закон не считается

⁷¹По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П / Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. – № 4.

⁷²Братко Т.Д. Соотношение принципов самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы / Т.Д. Братко // Финансовое право. – 2017. - № 1. – С. 23-26.

одобренным, а его рассмотрение продолжается на следующем заседании до вынесения соответствующего решения об одобрении или отклонении закона⁷³.

Возникали споры и о полномочиях субъектов бюджетного права. В постановлении № 12-П Конституционный суд Российской Федерации провел большое исследование по вопросам полномочий Российской Федерации, субъектов и местного самоуправления и отметил, что федеральный законодатель, осуществляя финансовое регулирование на основе Конституции, имеет дискреционные полномочия в выборе правовых средств, что позволяет ему учитывать всю совокупность социально-экономических и иных факторов развития Российской Федерации. А в правовом социальном государстве гарантируются финансовые условия для осуществления социальных программ, а также обеспечение прав и свобод человека и гражданина⁷⁴. В указанном постановлении особо подчеркивался публично-правовой характер регулирования бюджетного регулирования, выступающего в качестве экономического выражения суверенности государства, материальной основой осуществления государственных функций и полномочий.

На этой же позиции стоит Конституционный Суд Российской Федерации, отмечая конституционные истоки бюджетных полномочий субъектов РФ, в одном из своих определений он прямо указал, что по смыслу Конституции бюджеты субъектов федерации относятся к ведению самих субъектов федерации, которые самостоятельно решают вопросы формирования своего бюджета и определяют направления использования имеющихся бюджетных средств⁷⁵. При этом, Постановлением от 15 декабря 2006 г. № 10-П Конституционный Суд РФ признал непротиворечащими Конституции РФ:

⁷³По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1995. - № 2-3.

⁷⁴По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П / Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. – № 4.

⁷⁵ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ст. 12 Закона Ставропольского края от 22 марта 1997 г. «О краевом бюджете на 1997 год»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 января 1998 г. 4-О // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 4017.00.21. – Режим доступа: Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Загл. с экрана.

часть 4 ст. 215.1 бюджетного кодекса, в соответствии с которой кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов РФ осуществляется Федеральным казначейством, поскольку содержащаяся в ней норма предполагает, что Федеральное казначейство не вправе распоряжаться средствами бюджета субъекта РФ⁷⁶.

Постановлением от 14 июля 2005 г. № 8-П Конституционный Суд РФ признал: часть 1 ст. 122 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» в части, возлагающей на Правительство РФ полномочие по регламентации исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, и п. 3, 5 и 6 Правил исполнения Министерством финансов РФ 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 г. № 666, не соответствующими Конституции РФ. На основании указанного постановления в Бюджетный кодекс Российской Федерации была включена глава 24.1 «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», а исполнение стало производиться в разумный срок⁷⁷.

Таким образом, деятельность Конституционного Суда РФ способствует соблюдению норм права во всех отраслях российского права, включая финансовое законодательство, построению в России социального правового

⁷⁶ По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. - № 1.

⁷⁷ 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 связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго»: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. - № 4.

государства, создает предпосылки для развития и совершенствования отечественной финансово-правовой системы.

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

3.1 БЮДЖЕТНАЯ И ДОЛГОВАЯ ПОЛИТИКА – КАК ЭЛЕМЕНТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Как отмечалось ранее, бюджет выступает основой для всей финансовой деятельности государства. В него закладываются не только имеющиеся финансовые ресурсы, т.е. возможности для реализации намеченных политических задач, но и план дальнейшего перспективного развития.

Кроме того проводимая бюджетная политика выступает и важнейшим инструментом для обеспечения финансовой безопасности страны, особенно в периоды кризиса и санкционного давления извне, которая в последние годы была значительно скорректирована. Как отмечается многими учеными-юристами существующие реалии международных отношений заставляют субъектов бюджетного планирования изменить подходы к механизму и правовому регулированию бюджетного процесса⁷⁸.

Важнейшие нормы, регламентирующие бюджетные правоотношения установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации. Бюджетный кодекс устанавливает общие принципы бюджетного законодательства, организации бюджетной системы, а также правовое положение субъектов рассматриваемых правоотношений, кроме того определяет структуру и реализацию бюджетного процесса, взаимодействие различных бюджетов.

Бюджетным правом урегулировано важнейшие из направлений финансовой деятельности государства - бюджетная деятельность, которая хоть и признается ключевой, но не является единственным ее направлением.

⁷⁸Гуринович А.Г., О некоторых особенностях правового регулирования бюджетного процесса в Российской Федерации в текущий период // А.Г. Гуринович, Т.Л. Комарова // Юридическая мысль. – 2016. - № 2. – С. 94.

Справедливо критикует ряд ученых А.И. Худяков за толкование финансовой деятельности ограничиваясь только бюджетной сферой⁷⁹.

Следует отметить, что в свое время принятие и введение в действие современного бюджетного кодекса, которым были кодифицированы разрозненные нормы бюджетного права имело большое значение, способствовало укреплению стабильности финансовой системы, повышению законности в бюджетной сфере, а также совершенствованию бюджетных правоотношений.

Статья 2 Бюджетного кодекса определяет структуру бюджетного законодательства, которое включает в себя: Бюджетный кодекс и федеральные законы, законы субъектов, нормативные акты представительных органов местного самоуправления о соответствующих бюджетах и иные акты, регулирующие отдельные аспекты бюджетных правоотношений, предусмотренных статьей 1 кодекса. Подобная структура законодательства объясняется федеративным устройством государства и наличием самостоятельной системы местного самоуправления.

Внеэкономические факторы значительно влияют на правовое регулирование бюджетной сферы. Так в результате кризисных явлений 2014-2016 годов, ожесточения внешнеполитической обстановки был произведен временный переход к однолетнему бюджетному планированию, были приостановлены действия статей Бюджетного кодекса, определяющие установление в бюджете параметры планового периода. Как следствие на 2016 год федеральный бюджет был утвержден без утверждения показателей планового периода⁸⁰. Особенностью данного бюджета также явилось то, что бюджетные ассигнования отражались не только в разрезе государственных программ, но и основных проводимых мероприятий. Отражение в коде целевой статьи расходов кода основных мероприятий государственных программ

⁷⁹Доронина Н.Г. Правовое регулирование экономических отношений: глобальное, национальное, региональное: монография / Н.Г. Доронина, Н.М. Казанцев, Н.Г. Семилютина // М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Норма: ИНФРА М. – 2017. – С.23.

⁸⁰О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 08.03.2015 № 25-ФЗ (ред. от 30.09.2015) // Российская газета. – 2015. - № 49.

способствовало повышению обоснованности расходов, а также расширению возможностей для оценки их эффективности.

На текущем этапе на первый план экономической политики выходит движение на сбалансированное развитие государства. В разработанных министерством финансов основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов закладываются программа бюджетной консолидации, которая предполагает неповышение уровня налоговой нагрузки для добросовестных налогоплательщиков, обеление экономики, увеличение прибыли от использования государственных активов и повышение эффективности бюджетных расходов⁸¹. Между тем в программном документе приводится ряд внешних и внутренних условий влияющих на развитие экономических процессов:

- снижение темпов роста мировой экономики;
- предполагаемая стабилизация цены на нефть на уровне 40-45 долларов США за баррель;
- ужесточение условий внешних заимствований;
- сложная демографическая ситуация, заключаемая в значительном снижении численности трудоспособного населения, и напротив увеличения численности граждан старше трудоспособного;
- недостаточный уровень инвестиций в российскую экономику;
- низкая эффективность деятельности государственных компаний.

В настоящий момент с целью стабилизации бюджета, обеспечения без дефицитности, применяется, и новая конструкция бюджетных правил, ряд из которых уже был апробированы при разработке федерального закона о бюджете 2017 года. Бюджетные правило представляет собой финансовые ограничения на проводимую бюджетную политику, посредством

⁸¹Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=119695&area_id=4&page_id=2104&popup=Y#ixzz5JBH50HuS. (дата обращения 01.06.2018).

количественных рамок для бюджетных показателей, направляемых на сдерживание чрезмерных расходов⁸².

Текущие бюджетное правило предусматривает, что предельный размер расходов федерального бюджета не должен превышать суммы:

- базового объема нефтегазовых доходов, при расчете 40 долларов США за баррель;
- базового объема ненефтегазовых доходов;
- расходов на обслуживание государственного долга.

Также впервые в новом Федеральном законе о бюджете вводится показатель дополнительных нефтегазовых доходов, получаемых вследствие фактического превышения цены на нефть марки «Юрал» заложенного в бюджете уровня⁸³. Указанные доходы подлежат зачислению в фонд национального благосостояния. К слову с 2018 года резервный фонд упразднен, путем присоединения к фонду национального благосостояния, и в случае недополучения доходов, образовавшийся дефицит теперь подлежит погашению из указанного фонда. Примечательно, что в свое время фонд национального благосостояния (создан для обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации и сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации) и резервный фонд (создан для финансового обеспечения нефтегазового трансферта) были образованы из существовавшего единого стабилизационного фонда. Кроме того, примечателен тот факт, что после состоявшегося объединения вновь поднимается тема о необходимости пенсионной реформы, связанной с повышением пенсионного возраста, сильно неодобряемая населением. В предлагаемой реформе видится, в том числе и желание Правительства перераспределить экономическое бремя Фонда национального благосостояния в пользу добавленной в результате присоединения резервного фонда функции, а также увеличить пополняемость денежного фонда за счет

⁸² Гуринович А.Г. Бюджетная политика и обеспечение финансовой безопасности страны: правовой аспект / А.Г. Гуринович // Финансовое право. – 2017. - № 5. – С. 18-21.

⁸³ О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов: Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ // Российская газета. – 2017. - № 279.

отдаления срока выхода на пенсию, поскольку предлагаемый Правительством проект реформы значительно увеличивает пенсионный возраст, что позволит аккумулировать в Пенсионном фонде большие по объему денежные средства, а также снизить нагрузку, связанную с пенсионным обеспечением граждан, вышедших на пенсию.

Использование средств фонда исключительно на внутреннем валютном рынке позволяет обеспечить накопление иностранных активов и снизить зависимость курса национальной валюты от колебания нефтяных цен. Кроме того предусмотрен стабилизационный механизм, не позволяющий использовать средства Фонда Национального благосостояния в случае снижения объема средств ниже 5% валового внутреннего продукта (в указанном случае объем используемых средств не может быть более 1% ВВП). Возникновение подобной ситуации предполагает поиск иных, альтернативных механизмов погашения образовавшегося дефицита.

Следует отметить, что продолжительное время бюджеты утверждаются с имеющимся дефицитом. Текущий бюджет не является исключением. При этом заложено постепенное снижение уровня дефицита и уменьшения расходов. К слову для сокращения дефицита имеются соответствующие предпосылки, так средняя цена на нефть марки «Юралс» за период с января по май 2018 года составила 67,91 доллара США за баррель, что почти вдвое превышает заложенный в бюджете уровень цен. А исходя из направлений бюджетной политики в настоящий момент реализуется оптимистичный прогноз.

В условиях постоянного бюджетного дефицита решающее значение имеет проводимая в рамках бюджетной деятельности долговая политика государства. Рассматривая вопрос о правовом регулировании государственного долга, следует отметить наличие двух основных подходов к его сущности.

Так в соответствии с первой «негативной» теорией наличие долга сковывает и ухудшает проводимую бюджетную политику, усиливается имеющееся национальное бремя. Вторая, «позитивная» теория говорит о том, что финансирование расходов при помощи кредита, напротив рекомендуется,

позволяет достигнуть распределения инвестиционной нагрузки и избежать повышения налогов⁸⁴.

Государственный долг органически связан с финансовой системой практически всех государств. В связи с чем, особое значение приобретает приоритеты долговой политики.

Учитывая наличие долговых обязательств, Министерство финансов периодически разрабатывает долговую политику. В настоящий момент основные направления долговой политики разработаны на период 2017-2019 годы⁸⁵. Особенностью текущей политики является то, что Российское государство разместило два транша среднесрочных еврооблигаций со сроком погашения в 2026 году, ориентирована на американских и европейских инвесторов. Кроме того перспективным является размещение на Московской бирже облигаций федерального займа, ориентированных как на российских так и на зарубежных инвесторов. При этом основными держателями облигаций федерального займа на текущий момент являются российские кредитные организации (более 58%).

Таким образом, правовое регулирование данных активов на текущем этапе заключается в обеспечении финансовых интересов Российской Федерации как заёмщика на международном финансовом рынке. Очевидно, что государство может иметь долг на разумных условиях, позволяющих сохранять суверенитет и авторитет со стороны кредиторов. При этом долговременная ориентация долговой политики позволяет избежать ее подчиненность решениям текущих бюджетных проблем.

Вместе с тем представляется небезупречным ряд бюджетных правоотношений реализующихся в практической деятельности. Так весьма сомнительным представляется взыскание исполнительских сборов с федеральных органов государственной власти. В соответствии со ст. 112

⁸⁴ Цареградская Ю.К. Правовое регулирование государственного долга в контексте долговой политики России на 2017- 2019 годы / Ю.К. Цареградская // Актуальные проблемы российского права. – 2017. - № 11. – С. 91-95.

⁸⁵ Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017 - 2019 гг. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс].: http://minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dolgovaya_politika_2017-2019.pdf

Федеральный закон "Об исполнительном производстве" от 02.10.2007 N 229-ФЗ

Исполнительский сбор является денежным взысканием, налагаемым на должника в случае неисполнения им исполнительного документа в срок, установленный для добровольного исполнения исполнительного документа, исполнительский сбор зачисляется в федеральный бюджет⁸⁶. При этом, несмотря на то, что обслуживание расходов по исполнению судебных актов, связанных с взысканием за счет средств бюджета осуществляется Федеральным Казначейством в рамках гл.24.1 Бюджетного кодекса, отношения связанные с исполнением требований неимущественного характера урегулированы и осуществляются в рамках исполнительного производства. Однако расходы по уплате исполнительского сбора осуществляет также федеральное казначейство за счет средств федерального бюджета, поступающих на счет государственного органа – должника открытый в территориальном органе Федерального казначейства. Таким образом, происходит списание денежных средств из федерального бюджета по строке расходов на основании исполнительного документа и последующее зачислении в доход федерального бюджета в качестве уже суммы исполнительского сбора. Представляется что данная модель нерациональна и помимо того что не пополняет федеральный бюджет, а лишь перераспределяет имеющиеся средства но и указанный исполнительский сбор не выполняет свою основную функцию в качестве санкции за неисполнение судебного акта, размывая ответственность руководителей соответствующих органов власти. В связи с чем, предполагается необходимо пересмотреть указанную норму в части обращения взыскания на денежные средства федерального бюджета.

Кроме того, в силу расширительного толкования «защиты интересов Российской Федерации», содержащейся в административных регламентах государственных органов⁸⁷, на практике возникают абсурдные ситуации, когда

⁸⁶Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // Российская газета. – 2007. - № 223.

⁸⁷Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по управлению государственным имуществом по исполнению государственной функции "Осуществление от имени Российской Федерации юридических действий по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации

с целью восстановления баланса интересов Российской Федерации один государственный орган взыскивает убытки с другого государственного органа, при этом взыскание как отмечалось ранее производится за счет средств казны Российской Федерации. К примеру, Решением Арбитражного суда Алтайского края от 24.09.2013 по делу №А03-3330/2013 по исковому заявлению Управления Федеральной службы судебных приставов по Алтайскому краю, г. Барнаул к Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Алтайском крае, исковые требования о взыскании 6 839 703 руб.⁸⁸ стоимости арестованного имущества были удовлетворены. При этом, кассационная инстанция изменила резолютивную часть решения в следующей формулировке: взыскать с Российской Федерации в лице Территориального управления за счет казны Российской Федерации. Аналогичная ситуация также воспроизведена в решениях по делу №А03-11862/2014, №А03-14633/2013. Решением Арбитражного суда Алтайского края от 25.01.2018 по делу №А03-18297/2017 с аналогичными обстоятельствами дела, отказано в удовлетворении заявленных требований только в связи с истечением трехгодичного срока давности⁸⁹.

Представляется, что с точки зрения правовой теории происходит совпадение кредитора и должника в одном лице, поскольку государственные органы Российской Федерации, при осуществлении своих полномочий действуют не от своего имени, а выступают в гражданском обороте от лица

при управлении федеральным имуществом и его приватизации на территории Российской Федерации и за рубежом, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации": Приказ Минэкономразвития РФ от 22.06.2009 № 229 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. - № 37.

⁸⁸ По делу по исковому заявлению Управления Федеральной службы судебных приставов по Алтайскому краю к Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Алтайском крае о взыскании 6 839 703 руб.: Решение Арбитражного суда Алтайского края от 24.09.2013 по делу №А03-3330/2013 // Официальный сайт правовой информации «Электронное правосудие» [Электронный ресурс]: URL: <http://ras.arbitr.ru/> (дата обращения 01.06.2018)

⁸⁹ По делу по исковому заявлению Федеральной службы судебных приставов к Российской Федерации в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом о взыскании 212 711 руб. убытков: Решение Арбитражного суда Алтайского края от 25.01.2018 по делу №А03-18297/2017 // Официальный сайт правовой информации «Электронное правосудие» [Электронный ресурс]: URL: <http://ras.arbitr.ru/> (дата обращения 01.06.2018).

Публично-правового образования. Однако судебная практика на данное обстоятельство смотрит иначе, воспринимая сторон по делу в качестве самостоятельных юридических лиц, что применительно к данной ситуации видится некорректным. Существующая практика подобных споров, не служит восстановлением прав Российской Федерации, а лишь создает излишнюю нагрузку на судебную систему и работу юридических служб государственных органов. Возможным решением в данном случае предполагается закрепление в подзаконных нормативных актах, регламентирующих порядок осуществления правовой защиты четких критериев нарушения права Российской Федерации и механизмов реализации защиты этого права, а также условия, при которых бы признавалось отсутствие возможности для восстановления публичных интересов.

Кроме того, в настоящий момент наметилась негативная тенденция, в особенности на территории Алтайского края на взыскание денежных средств за счет казны Государства и Муниципальных образований в результате принятия выморочного наследственного имущества. Выморочным имущество в соответствии со ст.1151 Гражданского кодекса признается в случае отсутствия наследников принявших наследство в установленный для такого принятия срок.

При этом в порядке наследования в собственность муниципальных образований переходит недвижимое имущество, и доля в праве общей долевой собственности на указанное имущество, иное имущество переходит в собственность Российской Федерации. Имеется соответствующее письмо Министерства Финансов, определяющее, что выморочное имущество в виде денежных средств подлежит зачислению в федеральный бюджет в качестве прочих безвозмездных поступлений.

Порядок наследования и учета выморочного имущества определяется законом. Однако со времен введения в действие третьей части Гражданского кодекса соответствующий закон так и не был принят. В связи, с чем работа по учеты и выявлению указанного имущества не ведется. Однако это не мешает кредитным учреждениям предъявлять иски к потенциальным

наследникам – публичным образованиям, поскольку исходя из сложившейся судебной практики и разъяснений Верховного суда, принятие выморочного имущества происходит в силу самого законодательного установления, и даже не требует фактической передачи вещи. В результате движимое имущество, (например автомобили) оцениваются без фактического их осмотра, между тем государственный бюджет несет расходы по обязательствам умершего гражданина-должника, не получая взамен наследственного имущества, что ставит его в неравное положение с наследниками предыдущих очередей, в части ответственности за долги наследодателя.

Не лучше ситуация обстоит и с муниципальными образованиями, поскольку о наличии наследственного имущества, переходящего в их собственность узнают непосредственно из судебных актов, определений о привлечении к участию в деле в качестве ответчиков. При этом муниципалитеты в результате судебных решений фактически выкупают это имущество, причем принудительно, что по нашему мнению затрудняет прогнозирование расходов при утверждении бюджета. Кроме того само решение признающее выморочное имущество собственностью публично-правовых образований к тому же не заменяет собой необходимый пакет документов для оформления наследственных прав. Таким образом, затруднительно хотя бы компенсировать вынужденные расходы, к тому же стоимость имущества нередко завышают, и не стоит забывать о понесенных судебных расходах, в том числе на различные экспертизы.

Наличие пробела в законодательстве в силу постоянного нарастания подобных споров неизбежно приводит к увеличению расходных частей соответствующих бюджетов. Особенно это тенденция прослеживается при предъявлении требований к состоятельным должникам – предпринимателям. Так Решение Железнодорожного районного суда Алтайского края от 23.12.2016 по делу №2-2617/15 в пользу кредиторов было взыскано более 100 млн. рублей,

за счет казны Российской Федерации и двух муниципальных образований⁹⁰. Причем основная задолженность приходится именно на Муниципальные образования. Бюджеты, которых такими суммами не располагают, а задолженность немногим меньше предполагаемого годового дохода, закладываемого в бюджеты поселений. По нашему мнению назрела объективная необходимость для принятия Федерального закона, закрепляющего порядок учета и принятия выморочного имущества.

3.2 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ

Ключевой проблемой финансов в правовом и экономическом плане является определение роли государства в денежно-кредитном регулировании и обеспеченность данного регулирования бюджетной системой. Функционирование бюджета и денежно-кредитная политика выражают особые сферы экономики, требующие государственного управления. Поскольку финансовая деятельность государства охватывает государственные интересы на разрешение проблем денежной эмиссии, денежно-кредитная политика существует во взаимной связи с функционированием бюджетных фондов.

Как правило, денежно-кредитная политика любого государства возлагается на главные учреждения банковской системы – центральные банки⁹¹. При этом статус Центрального банка Российской Федерации имеет двойственный характер. Так он обладает полномочиями главного органа денежно-кредитного регулирования, находящегося в зависимости от

⁹⁰По делу по иску Владимирского В.П. к Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Алтайском крае, Комитету по управлению муниципальной собственностью города Барнаула, администрации Первомайского района Алтайского края, администрации Санниковского сельсовета Первомайского района Алтайского края, администрации Первомайского сельсовета Первомайского района Алтайского края о взыскании задолженности за счет наследственного имущества: Решение Железнодорожного районного суда Алтайского края от 23.12.2016 по делу №2-2617/2015 // Официальный сайт Железнодорожного районного суда Алтайского края [Электронный ресурс]: URL: https://zheleznodorozhny--alt.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=2&name_op=doc&number=17694100&delo_id=1540005&new=0&text_number=1 (дата обращения 01.06.2018)

⁹¹ Кравченко Д.В. Финансово-правовое регулирование банковского сектора экономики: сравнительно-правовой аспект / Д.В. Кравченко // М.: Проспект. – 2015. – С. 34.

Правительства Российской Федерации и Государственной думы, учитывая его полномочия по большей части в сфере регулирования частных финансов. С другой стороны Центральный банк наделен полномочиями в области бюджета, реализуя права в области и публичных финансов⁹².

Так ежегодно вместе с проектом закона о бюджете, предварительно в Государственную Думу представляются проекты основных направлений денежно-кредитной политики на соответствующий период, учитываемых при утверждении федерального бюджета.

Реализация денежно-кредитной политики может быть выражена в государственной поддержке, перспективных и важных отраслей экономики за счет бюджетных средств. При этом, хотя бюджетная система в экономическом плане не входит в кредитную систему. Предпосылкой для государственного кредита выступает тот факт, что государство как обладатель свободных денежных средств, готово их одолжить. Но государство представляет собой особый хозяйствующий субъект, его деятельность связана бюджетным методом ведения государственного хозяйства. Поэтому кредитование не является основой финансовой деятельности государства. Отношения, возникающие при использовании государственного кредита, регулируются в основном нормами финансового права. При этом в юридической литературе отмечается, что в бюджетном кодексе Российской Федерации термин государственного кредита первоначально применялся к отношениям, в которых государство выступало кредитором по отношению к иностранным государствам. В иных случаях говорится об отношениях по долговым обязательствам⁹³.

Следует отметить, что одним из ключевых исследований в области правового регулирования государственного кредита провел С.Д. Сафин. Так Государственный кредит как правовая категория объединил в себе отношения связанные с государственными заимствованиями в облигационных и безоблигационных формах и отношения по предоставлению денежных средств

⁹² Лаврушин О.И. Новые модели банковской деятельности в современной экономике: Монография / О.И. Лаврушин // М.: КНОРУС. – 2017. – С 128

⁹³ Пешкова Х.В. Денежно-кредитная политика государства и бюджет / Х.В. Пешкова // Финансовое право. – 2016. - № 4. – С. 21-23.

государством как кредитором⁹⁴. При этом, финансовое право определяет условия эмиссии государственных займов, порядок их учета в бюджете, а также полномочия Центрального банка по обслуживанию внутреннего долга. Наряду с нормами финансового права отношения связанные с государственным кредитом регулируются и нормами гражданского законодательства. Так ст.817 Гражданского кодекса Российской Федерации закрепляет нормы о договоре государственного займа, с помощью которых и создается государственный кредит.

При этом государство скорее стремится к созданию благоприятных условий, для наличия возможности кредитования со стороны иных частных субъектов – банков. В связи с этим бремя осуществления денежно-кредитной политики от лица государства возлагается на Центральный банк Российской Федерации.

В текущих основных направлениях денежно-кредитной политики особое внимание уделено:

–трансмиссионному механизму, связанному с воздействием на процентные ставки в банковской системе путем постепенного снижения ключевой ставки, позволяющего вовлекать больший объем денежных средств в экономику. Данному результату способствуют более привлекательные ставки по кредитам и менее выгодные ставки по вкладам, что в свою очередь должно побуждать к использованию имеющихся у граждан денежных средств а не к их накоплению и сохранению;

–таргетированию инфляции, заключающемся в установлении и удержании уровня инфляции в размере 4%. Указанный процент приводится как оптимальный для развивающейся экономики Российской Федерации, и после высоких инфляционных показателей и завышенных инфляционных ожиданий на первый план выходит именно сохранение указанного уровня и его стабилизации. Более низкий процент, по мнению экспертов, может только

⁹⁴ Сафина С.Д. Государственные внутренние займы (финансово-правовой аспект): Дис. канд. юрид. наук./ С.Д. Сафина // М. – 2006. – С. 18.

ухудшить ситуацию, ввиду значительного уровня инфляционных ожиданий населения, и приведет к дефляционным направлениям в экономике, что иногда даже страшнее для экономических процессов, чем высокий рост цен;

–снижению инфляционных ожиданий населения, которое предполагается осуществлять за счет повышения доверия населения к действиям Банка России, через полное и доступное отражение информации о проводимой денежно-кредитной политике, в том числе по снижению процентных ставок⁹⁵.

При этом следует отметить, что валютная политика Банка России слабо раскрывается в рассматриваемом документе, и упоминается лишь как составная часть денежно-кредитной политики, не имеющей особого регулирующего значения. Вместе с тем, следует согласиться с учеными-экономистами предлагающих дополнить проводимую политику регулятором и валютного курса, путем таргетирования курса национальной валюты на уровне 60-65 руб./дол, указанная величина предполагается оптимальной для современного развития Российской экономики⁹⁶.

Также большое значение для развития экономического направления наравне с денежно-кредитной политикой, регулирующей существующий оборот денежных средств имеет налоговая политика, как один из основных инструментов пополнения бюджета.

Правительством при подготовке основных направлений налоговой политики установлено решение следующей задачи – увеличение роста собираемости налогов и одновременное снижение административной нагрузки на добросовестный бизнес. Одним из важнейших инструментов налоговой политики считается налоговое администрирование. Данный термин в науке рассматривается в двух аспектах. Так в узком смысле налоговое администрирование представляет собой деятельность налоговых органов по осуществлению контроля за соблюдением налогового законодательства

⁹⁵ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов (утв. Банком России, Одобрено Советом директоров Банка России 10.11.2017.) // Вестник Банка России. – 2017. - № 109-110.

⁹⁶Абрамова М.А. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 г. И период 2019 и 2020 гг.: мнение экспертов финансового университета / М.А. Абрамова, С.Е. Дубова, Е.А. Звонова, И.В. Ларионова, В.В. Масленников // Экономика. Налоги. Право. – 2018. - №1. – С. 36.

организациями и физическими лицами, в широком смысле - это обеспечение взаимодействия всех участников налоговых правоотношений, вследствие которого усиливается их интеграция и эффективность функционирования налогового механизма⁹⁷.

Нормы, регламентирующие массив налоговых правоотношений сосредоточены в Налоговом кодексе Российской Федерации – нормативно-правовом акте одной из основных отраслей финансового права. Налоговый кодекс регламентирует общие признаки плательщика налога, объекты налогообложения, налоговые ставки и сроки их уплаты, а также льготы, предоставляемые отдельным категориям граждан. При этом систему налогового законодательства составляют законодательство о налогах и сборах на федеральном и региональном уровнях, а также нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления. Однако в условиях усиления рыночных отношений в налоговом праве интегрируются и нормы присущие гражданскому правовому регулированию, например институт поручительства. Кроме того сам гражданский кодекс в п.3 ст. 2 предусматривает что к имущественным отношениям, основанным на властном подчинении (в том числе налоговых) нормы гражданского права не применяются за исключением случаев когда их применение прямо предусмотрено законом. Однако на практике при возникновении пробелов в правовом регулировании соответствующие нормы применяют по аналогии.

Так письмом Федеральной налоговой службы от 04.04.2017 N СА-4-7/6265@ для учета в работе налоговым органам разъясняется, что на основании Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24.03.2017, в случае выявления фактов неправомерного (ошибочного) предоставления налогоплательщикам имущественных налоговых вычетов налоговые органы имеют право без проведения предварительных мероприятий по взысканию недоимок обращаться в суды общей юрисдикции с исками о взыскании

⁹⁷Иголина Л.Л. О подходах к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики / Л.Л. Иголина // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2015. - № 3-1. – С. 54-58.

неосновательного обогащения по правилам статьи 1102 ГК РФ⁹⁸. Указанное правомочие обусловлено отсутствием специальных правил, регулирующих основания и порядок истребования излишне предоставленных сумм в виде имущественного вычета по налогу на доходы физических лиц.

Анализируя налоговое администрирование в рамках последних трех лет можно условно разделить все проводимые меры по трем направлениям:

–действия фискального характера, направленные на пополнение бюджета и ужесточения условий для нелегальной коммерческой деятельности;

–действия обеспечивающие взаимодействие налогоплательщиков и налоговых органов в информационной сфере;

–действия взаимовыгодного характера.

Основные проводимые действия фискального характера заключались в следующем:

– создание центра обработки данных, позволяющего сократить сроки аналитической деятельности и упростить процедуру определение размера недоимок;

–внедрение новых программных комплексов, например «АСК НДС-2», позволяющий более эффективно выявлять так называемые фирмы-однодневки;

–расширение информационной базы о налогоплательщиках, путем взаимодействия с иными государственными органами и коммерческими структурами.

–появление функции администрирования страховых взносов, что приводит к усилению контрольных функций налоговой службы;

–введение в работу сервисов онлайн-касс, позволяющих осуществлять контрольные мероприятия в реальном времени;

–наличие полномочия самостоятельно исключать недействующее юридическое лицо из ЕГРЮЛ.

⁹⁸О постановлении Конституционного Суда РФ от 24.03.2017 № 9-П: Письмо ФНС России от 04.04.2017 № СА-4-7/6265@ / КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 4017.00.21. – Режим доступа: Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Загл. с экрана.

Второе направление реализуется на основе сервисно-ориентированной модели, осуществляющей взаимодействие налогоплательщиков и налоговой службы. Так расширенный функционал сайта Федеральной налоговой службы, предлагает более 50 электронных сервисов.

Сервис «Риски бизнеса. Проверь себя и контрагента», позволяет проявлять осмотрительность при ведении предпринимательской деятельности, а также в обычном, бытовом гражданском обороте. Сервис «Узнай ИНН» позволяет подтвердить достоверность представляемых персональных данных. Все более наполненным функциональной составляющей становятся личные кабинеты налогоплательщиков, растет и число пользователей данных систем. Личный кабинет налогоплательщика позволяет контролировать состояние расчетов с бюджетом, получать налоговые сведения и уплачивать налоги, сдавать налоговые декларации.

Относительно проведенных взаимовыгодных изменений можно выделить следующие:

– законодательно разрешено уплачивать налоги за третьих лиц, что должно позволить снизить существующую задолженность налогоплательщиков;

– с 01.01.2016 ряд социальных вычетов, в том числе и связанный с оплатой за обучение в учебном заведении, по желанию налогоплательщика можно получить не только через налоговые органы, но и через непосредственного работодателя, не дожидаясь окончания налогового периода, что в перспективе позволит снизить нагрузку на налоговые инспекции. Однако следует отметить что организации-работодатели (отделы бухгалтерии) не особенно приветствуют подобное расширение их функционала, как следствие на практике граждане предпочитают оформлять указанные налоговые вычеты в стандартном порядке.

При этом, по нашему мнению предоставления вычета путем уменьшения налоговой базы при исчислении налога более эффективна, поскольку в отличие от стандартного предоставления вычета не предполагает последующего

возврата из бюджета излишне поступивших ранее денежных средств. Что в свою очередь способствуют более рациональному и верному определению, в том числе и имеющихся в распоряжении государства бюджетных средств. Предполагается, таким образом, необходимость осуществления постепенного перехода к обязательному исчислению отдельных налоговых вычетов непосредственно работодателем при уплате им налогов.

–Повышение доступности информации о контрольных соотношениях форм налоговой отчетности, позволяющих самостоятельную проверку правильности её заполнения⁹⁹.

При этом прослеживается явный дисбаланс в пользу фискальных методов. Кроме того несмотря на продекларированное недопущение повышения налогового бремени до 2019 года, указанное повышение имеет место, к примеру относительно налогообложения имущества организаций и физических лиц в части формирования налоговой базы исходя из кадастровой стоимости, которая как правило значительно превышает рыночную стоимость. При этом во многом неправильное определение кадастровой стоимости было признано в публичных выступлениях политических деятелей, и в настоящий момент рассматриваются соответствующее реформирование указанной сферы, путем создания системы государственной кадастровой оценки. Также неоднократно поднимаются вопросы, связанные с повышением налоговых ставок по ключевым налогам: НДФЛ и НДС.

3.3 ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В июне 2017 г. на Петербургском международном экономическом форуме Президентом Российской Федерации В.В. Путиным был озвучен тезис о том, что «цифровая экономика - это не отдельная отрасль, по сути, это основа,

⁹⁹ Мамонова И.В. Тенденции и перспективы налогового администрирования в современных условиях / И.В. Мамонова // Налоги. – 2018. - № 1. – С. 37-41.

которая позволяет создавать качественно новые модели бизнеса, торговли, логистики, производства, изменяет формат образования, здравоохранения, государственного управления, коммуникаций между людьми, а, следовательно, задает новую парадигму развития государства, экономики и всего общества¹⁰⁰.» Также было отмечено, что любые управленческие решения в указанной сфере должны приниматься с учетом обеспечения мер информационной безопасности не только государства но и в бизнес-секторе, и при взаимодействии граждан,

«Цифровая экономика»- это система экономических отношений, в которой ключевым фактором производства являются информационные потоки в цифровой форме¹⁰¹. Цифровую экономику также называют сетевой, электронной или интернет-экономикой, преимущественно вкладывая аналогичный смысл в приведенные термины - внешние условия при которых хозяйственная деятельность осуществляется при помощи электронных и цифровых технологий. Однако основной акцент делается не на использование разного рода программного обеспечения, а на самих товарах и сервисах, реализуемых посредством электронной коммерции¹⁰².

Сама идея электронной экономики далеко не нова, и зародилась в 1995 году, но при этом начала набирать обороты и получила известность относительно недавно. Впервые данную концепцию сформулировал американский информатик Николас Негропonte в своей работе «Being Digital», которую можно перевести как «Цифровое существование»¹⁰³. Концепция цифровизации экономики основана на переходе человечества к информационному обществу, от переработке в своей хозяйственной деятельности материальных вещей к обработке электронных битов - «информации о вещах».

¹⁰⁰ Латухина К. Цифра и факты. /К. Латухина // Официальный информационный портал «Российская газета RG.RU» [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2017/06/04/reg-szfo/vladimir-putin-vnedrit-cifrovyte-tehnologii-vo-vse-sfery-zhizni.html>.

¹⁰¹ Вайпан В.А. Основы правового регулирования цифровой экономики / В.А. Вайпан // Право и экономика. – 2017. - № 11. – С. 5-18.

¹⁰² Левашенко А.Д. Концепция развития криптоэкономики в России / А.Д. Левашенко, И.С. Ермохин, А.А. Коваль // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». – 2018. - № 1. – С. 52-56.

¹⁰³ Там же. С.52-56

В условиях современного общества неотъемлемой составляющей правового регулирования является правовое обеспечение информационной среды, сферы деятельности, связанной с преобразованием, созданием и использованием информации. Правовая регламентация информационной сферы в условиях формирования информационного общества представляется необходимым фактором эффективного воздействия на поведение субъектов правоотношений.

Развитие правового механизма информационной среды в целом оказывает стимулирующее влияние и на общественные отношения в сфере финансов.

Так, по мнению М.М. Прошунина при переходе к информационному обществу изменяются сами финансовые общественные отношения и соответственно неизбежно меняется и их правовая основа¹⁰⁴.

Процесс информатизации общества неизбежно приводит к созданию единого информационного пространства, в системе которого происходит накопление, обработка и обмен информацией между субъектами данного пространства. Специфика же финансовых правоотношений является существующий обмен информацией, предполагающий движение финансовых ресурсов, поскольку информационный обмен представляет собой основу любого правоотношения и предполагает обмен информации в различных формах, особенно явно это проявляется при заключении различных договоров, соглашений.

В связи с этим актуальным является направление – развития информационной безопасности. Доктриной информационной безопасности Российской Федерации определены четыре составляющих национальных интересов в информационной сфере, определяющие и соответствующие направления государственной деятельности. В первую очередь это соблюдение прав и свобод человека и гражданина в области получения и использования информации, вторым направлением является информационное обеспечение

¹⁰⁴ Вайпан В.А. Основы правового регулирования цифровой экономики / В.А. Вайпан // Право и экономика. – 2017. - № 11. – С. 5-18.

государственной политики, третье направление заключается в развитии современных российских информационных технологий, и наконец - защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа и обеспечение безопасности информационных систем¹⁰⁵.

Стоит согласить с мнением ряда ученых, утверждающих, что на сегодняшний день одной из важнейших характеристик государства является уровень его информационной обеспеченности, оказывающего существенное влияние на процессы социально-экономического развития общества¹⁰⁶.

Относительно государственно-правового регулирования информационного обеспечения деятельности финансовых органов следует начать рассмотрение этой группы нормативно-правовых актов с распоряжения Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 №632-р «О концепции формирования электронного Правительства в Российской Федерации до 2010 года», которым впервые в истории российского информационного законодательства было обеспечено повышение эффективности, оперативности и обоснованности управленческих решений, принимаемых органами власти, за счет сокращения сроков получения информации, повышения ее достоверности и полноты¹⁰⁷.

Кроме того, к группе нормативно-правовых актов, непосредственно направленных на правовое регулирование информационного обеспечения государственного управления финансами, следует отнести Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 N 1088 "О государственной автоматизированной информационной системе «Управление»¹⁰⁸, предназначенной для осуществления мониторинга и анализа процессов, происходящих в реальном секторе экономики, финансово-

¹⁰⁵Саттарова А.А. Государственно-правовое регулирование информационного обеспечения финансовой деятельности / А.А. Саттарова // Финансовое право. – 2013. - № 9. – С. 14-18.

¹⁰⁶Запольский, С.В. К вопросу о природе финансовых правоотношений: информационная составляющая / С.В. Запольский // Финансовое право. 2007. N 8. С. 5.

¹⁰⁷О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 20. – Ст. 2372.

¹⁰⁸О государственной автоматизированной информационной системе «Управление»: Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 № 1088 // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 1. – Ст. 101.

банковской и социальной сферах, а также социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 N 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»¹⁰⁹

Стоит признать, что цифровая трансформация сегодня - это глобальный тренд. Как правило, выделяется четыре ключевые составляющие цифровой экономики:

- интернет вещей;
- анализ больших данных;
- искусственный интеллект;
- технология блокчейн.

В целях развития цифровой экономики в Российской Федерации распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 N 1632-р утверждена Программа «Цифровая экономика Российской Федерации»¹¹⁰. Эта Программа развивает основные положения Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. N 203¹¹¹.

Цифровая экономика формируется на трех уровнях, которые в своем тесном взаимодействии влияют на жизнь граждан и общества в целом:

- рынки и отрасли экономики (традиционные сферы деятельности), где осуществляется непосредственное взаимодействие конкретных субъектов (поставщиков и потребителей товаров, работ и услуг);
- платформы и технологии, где формируются компетенции для развития рынков и отраслей экономики (сфер деятельности);

¹⁰⁹О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 1275-р // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 31. – Ст. 4773.

¹¹⁰Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р // Собрание законодательства РФ. – 2017. - № 32. – Ст. 5138.

¹¹¹О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // Собрание законодательства РФ. – 2017. - № 20. - Ст. 2901.

–среда, которая создает условия для развития платформ и технологий и эффективного взаимодействия субъектов рынков и отраслей экономики и охватывает нормативное регулирование, информационную инфраструктуру, кадры и информационную безопасность.

Одним из заметных императивно-властных явлений в этой связи является попытка Министерства финансов Российской Федерации представить первый федеральный закон для правового обеспечения цифровой экономики.

Проект Федерального закона "О цифровых финансовых активах"¹¹² опубликован Министерством финансов Российской Федерации в январе 2018 г. Тем самым еще в 2017 г. анонсированная как жестко-консервативная позиция относительно "цифровых финансовых активов" федерального органа исполнительной власти в финансовой сфере наконец-то публично представлена.

Исходя из названия проектируемого нормативного акта видно, что, по мнению юристов, разрабатывавших текст законопроекта, в Российской Федерации уже существуют устойчивые общественные отношения по поводу неких активов, которые необходимо урегулировать. Это необходимо, прежде всего, в фискальных интересах самого государства, декларативно еще и с целью защиты прав участников этих отношений. В понимании Минфина России эти новоявленные активы XXI в. имеют два особенных качества:

- во-первых, это цифровые активы,
- во-вторых, эти же активы одновременно и финансовые.

Первое уникальное качество активов «цифровое» следует понимать совершенно буквально. Такой актив XXI в. представляет собой запись цифрами огромного числа, например - 35278311734619042357098500868790785326998466574056403945758400791312 963934276590887 в специальной базе данных - электронном кошельке. Субъект правоотношений, передавая, точнее переписывая принадлежащие ему "цифры"

¹¹²О цифровых финансовых активах: Проект Федерального закона // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 4017.00.21. – Режим доступа: Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Загл. с экрана.

в электронный кошелек другого субъекта, в обмен может получить материальное имущество, выполнение работ, оказание услуг, встречную передачу ему имущественных прав, используя те самые "цифры" в качестве средства платежа, а именно - как денежный суррогат¹¹³. Отметим, что уже в статье 2 проекта Федерального закона "О цифровых финансовых активах" предложено закрепить норму о том, что "цифровые финансовые активы не являются законным средством платежа на территории Российской Федерации".

Второе не уникальное качество активов - финансовое. По нашему мнению, Министерство финансов необоснованно включили эту качественную характеристику в название создаваемого Федерального закона.

Финансовые активы или финансовые вложения юридического лица регулируются, например, Положением Минфина России¹¹⁴. В п. 2 Положения раскрыто три признака признания актива финансовым вложением для юридического лица, которое учитывает их на своем балансе. В трактовке Положения Минфина РФ финансовый актив представляет собой объект:

–на который надлежаще оформлены документы, подтверждающие право юридического лица на финансовое вложение и на получение от должника денежных средств или других активов, которое это право закрепляет;

–с приобретением, которого юридическое лицо подвергает себя финансовым рискам, связанным с финансовым вложением, в частности риску изменения цены актива, риску неплатежеспособности должника;

–имеющий перспективы экономической выгоды - получения юридическим лицом в будущем процентов, дивидендов либо прироста стоимости, в частности в виде разницы между ценой продажи (погашения должником) финансового вложения и его покупной ценой в результате его обмена, использования при погашении обязательств организации, увеличения его текущей цены на рынке.

¹¹³Гончаров А.И. Императивы финансовой политики в условиях цифровизации российской экономики / А.И. Гончаров, А.О. Иншакова // Банковское право. – 2018. - N 2. – С. 49-56.

¹¹⁴ Положение по бухгалтерскому учету «Учет финансовых вложений» ПБУ 19/02 (утверждено Приказом Минфина России от 10.12.2002 № 126н) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2003. - № 9.

Рассматривая упомянутое выше нормативное регулирование финансового актива из Положения Минфина РФ, можно прийти к выводу о том, что цифровые объекты не могут быть отнесены к финансовым активам. Прежде всего, потому, что отсутствует базовый правовой признак - у субъекта, который приобретает цифровые объекты за деньги, не возникает никаких документов, которые подтверждали бы фиксацию права на получение от конкретного должника денежных средств, не возникает и само право - поскольку конкретный должник не существует, а правоотношение надлежащим образом не выстраивается.

В проекте Федерального закона предусмотрены два термина: криптовалюта и токен.

Говоря о регулировании криптоэкономики, следует признать, что закрепление отдельных понятий "токен" и "криптовалюта" в гражданском законодательстве РФ является преждевременным и может негативно повлиять на формирование нового рынка по причине невозможности изначально предусмотреть все качественные характеристики этих объектов. В ближайшие несколько лет в рамках развития индустрии такие подходы будут выработаны участниками правоотношений совместно с органами государственной власти. Так, например, в отношении определения понятия "токен" сегодня уже формируется позиция, что он является имущественным правом по смыслу ст. 128 ГК РФ и дополнительных изменений законодательства не требуется. Представляется, что понятие "криптовалюта" будет отнесено практикой к иному имуществу (по смыслу ст. 128 ГК РФ). Однако на сегодняшний день судебная практика начала складываться по иному направлению, так определением Арбитражного суда города Москвы от 05.03.2018 по делу №А40-124668/2017 отказано во включении в конкурсную массу содержимого криптокошелька¹¹⁵. Суд пришел к выводу о том, что криптовалюта объектом

¹¹⁵ Об отказе в удовлетворении заявления финансового управляющего должника о разрешении разногласий между финансовым управляющим и гражданином-должником в деле о банкротстве Царькова И.И.: Определение Арбитражного суда города Москвы от 05.03.2018 по делу № А40-124668/17 // Официальный сайт правовой информации «Электронное правосудие» [Электронный ресурс]: URL: <http://ras.arbitr.ru/> (дата обращения 01.06.2018).

гражданских прав не является, указанный вывод суда был в дальнейшем оспорен и определение отменено апелляционной инстанцией, но до тех пор пока вопрос о криптовалюте не урегулирован законодательно подобные спорные вопросы будут возникать, поскольку и устоявшаяся судебная практика о месте криптовалюты еще не сложилась.

Терминологически криптовалюта в проекте Закона - полный абсурд¹¹⁶. "Крипто" - это шифрование. Следовательно, тождественным будет термин "шифровалюта". При этом федеральный закон "О валютном регулировании и валютном контроле" в ст. 1 устанавливает, что валюта - это, во-первых, валюта Российской Федерации:

а) денежные знаки в виде банкнот и монеты Банка России, находящиеся в обращении в качестве законного средства наличного платежа на территории Российской Федерации, а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки;

б) средства на банковских счетах и в банковских вкладах.

Во-вторых, это еще и иностранная валюта:

а) денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного платежа на территории соответствующего иностранного государства (группы иностранных государств), а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки;

б) средства на банковских счетах и в банковских вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах¹¹⁷.

Исходя из норм, содержащихся в Федеральном законе "О валютном регулировании и валютном контроле", цифровые объекты–шифры никаких государственных привязок не имеют вообще, ни на каких банковских счетах не находятся, называть их валютой в связи с этим противоречит закону.

¹¹⁶ Левашенко А.Д. Концепция развития криптоэкономики в России / А.Д. Левашенко, И.С. Ермохин, А.А. Коваль // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». – 2018. - № 1. – С. 52-56.

¹¹⁷ О валютном регулировании и валютном контроле: Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Российская газета. – 2003. - № 253.

Удивление вызывает и дефиниция криптовалюты в проекте Федерального закона "О цифровых финансовых активах" - это вид шифра, создаваемый и учитываемый в некоем реестре операций с шифрами, причем не каким-то государством, как подобает реальной валюте, а участниками этого реестра в соответствии с правилами ведения реестра операций с шифрами.

Также в проекте Федерального закона мы находим второй вариант цифровых объектов – токен. По мнению А.И. Гончарова, совершенно неудачно использован данный термин, причем цифровой объект под названием "токен" нисколько не отражает сущность и функционал данного шифра¹¹⁸. Все современные пользователи мобильного банкинга, выполняя банковские переводы, применяя компьютеры с обязательным подключением к информационно-коммуникационной сети Интернет, давно знакомы и свободно владеют навыками использования токенов для личной авторизации себя как субъекта, дистанционно, вне банка, распоряжающегося банковским счетом и осуществляющего денежные платежи. Токен - это физически существующее компактное устройство, похожее на брелок, внутри которого взаимосвязаны определенным образом электронные микрокомпоненты и детали. Данное компактное устройство владелец присоединяет к компьютеру (обязательно подключенному к информационно-коммуникационной сети Интернет) словно ключ, после чего получает доступ к своему банковскому счету и распоряжается денежными суммами.

В связи с этим, устоявшееся понимание термина "токен" - электронный ключ - не следует искажать и придавать ему иное значение в федеральном законе. В проекте Федерального закона токен - вид шифра, который выпускается юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем с целью привлечения финансирования и учитывается в реестре цифровых записей. Что такое реестр цифровых записей, кем он ведется, где он хранится, нигде в проекте Федерального закона мы не находим.

¹¹⁸ Гончаров А.И. Императивы финансовой политики в условиях цифровизации российской экономики / А.И. Гончаров, А.О. Иншакова // Банковское право. – 2018. - N 2. – С. 49-56.

При этом усматривается вполне явный фискальный каркас предлагаемого Минфином России регулирования. Так, в п. 1 ст. 4 проекта Федерального закона «О цифровых финансовых активах» установлено, что владельцы шифров вправе совершать сделки по обмену шифров одного вида на шифры другого вида и/или обмену шифров на рубли, иностранную валюту и/или иное имущество только через "оператора обмена цифровых финансовых активов" а «майнинг» – т.е. добыча криптовалюты признается предпринимательской деятельностью. При этом в рамках текущей декларационной компании в Республике Алтай уже отмечен первый в России случай декларирования дохода от обменных операций с криптовалютой.

К сожалению, данную норму будет весьма трудно реализовать, особенно учитывая, что такие сделки субъекты по всему миру проводят уже девятый год, не спрашивая разрешения ни у каких государств и не обращаясь ни к каким операторам обмена. И реализована в информационно-коммуникационной сети Интернет именно на децентрализованных началах, в тайне от государственных контролирующих органов и централизованных операторов. Можно сделать вывод о том, что в проекте закона попытались «загнать» в жесткие рамки устоявшиеся правоотношения, а не урегулировать существующее положение дел. Предполагается, что в силу децентрализации рынка криптовалюты наравне с сектором легальной деятельности, по-прежнему сохранится пласт теневого криптовалютного рынка.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Возникновение и осуществление финансовой деятельности государства обусловлена объективными потребностями общества, в котором действуют товарно-денежные отношения и в котором государство на любом этапе своего развития не смогло бы выполнять свои задачи и функции, не обладая соответствующими финансовыми ресурсами. Для этого государством используются при управлении обществом различные экономические регуляторы. Общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности государства, многообразны и неоднородны. Поэтому и финансовые правоотношения характеризуются большим разнообразием. При этом сама финансовая деятельность государства всегда осуществляется в правовой форме.

Во-первых, нормы Конституции составляют основу правового регулирования всех без исключения общественных отношений. Приобретая, определяющее значение в финансовой сфере. Конституционные нормы являются содержательной основой финансового законодательства страны, а также ориентиром для правоприменительной деятельности финансово-кредитных органов. Конституция РФ предопределяет рамки, потенциал и перспективы развития экономической системы с учетом развития на ее основе отраслевого законодательства. Посредством эффективного конституционно-правового регулирования экономических отношений можно преодолеть негативные моменты развития рыночных отношений, обеспечить соблюдение баланса общественных и государственных интересов, гражданского общества и государства.

Следует отметить и деятельность Конституционного Суда РФ, которая способствует соблюдению норм права в финансовом законодательстве, построению в России социального правового государства, создает предпосылки для развития и совершенствования отечественной финансово-правовой системы. Правовые позиции Конституционного Суда РФ позволяют сделать

вывод о сложившихся концепциях в теории финансового права и практики применения финансового законодательства.

Финансовая деятельность государства представляет собой деятельность по эмиссии денежных средств и организации денежного обращения в государстве, аккумуляции финансов в соответствующие государственные и муниципальные денежные фонды, использованию их в государственных и общественных интересах, осуществляемая на основе решений управленческого характера, финансового планирования и контроля за правильностью совершения всех финансовых операций государственными и частными структурами.

При этом финансовая деятельность государства во всем своем многообразии в основном регламентируется нормами финансового права. Основу, которых составляет Бюджетный и Налоговый кодексы. В систему источников финансового права кроме названных выше включается значительный массив федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, инструкций, приказов, иных нормативных правовых актов министерств и других федеральных органов исполнительной власти, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности. Однако определенные общественные отношения, возникающие при ее осуществлении, регулируются нормами и гражданского законодательства, что обеспечивает наибольшую результативность финансовой деятельности государства и муниципальных образований в условиях развития рыночных отношений.

Кроме того развитие нормативного регулирования в финансовой сфере определяется динамичными экономическими общественными отношениями. Экономические отношения не находятся в устоявшейся застывшей форме, а постоянно развиваются под действием различных макроэкономических факторов. Также ввиду прогнозного характера большого количества финансово-правовых актов в регулировании финансовой деятельности немаловажную роль играют и направления государственной политики в

финансовой сфере. В соответствии, с которыми формируется и нормативная база для регулирования экономики.

Таким образом, финансовая деятельность государства выступает объектом регулирования преимущественно подотраслей Финансового права, основой которого выступает Бюджетное и налоговое законодательство, не исключая, однако и участие иных отраслей права, например Гражданского законодательства. При этом конституционно-правовое регулирование финансовых отношений не сводится исключительно к закреплению основ в тексте самой Конституции, а находит свое выражение и в правообразующих актах Конституционного суда, расширяющих содержание конституционных положений и, адаптируя их к изменяющимся условиям общественной жизни, что наиболее выражено в динамично развивающейся финансовой сфере.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты и другие официальные документы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1994 г. - № 13. – Ст. 1447.
3. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Российская газета. – 1997. - № 245.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.11.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 31. – Ст. 3823.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 27.11.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 31. – Ст. 3824.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1994. - № 32. – Ст. 3301.
7. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. – 2014. - № 146.
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Российская газета. – 1999. - № 206.

9. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // Российская газета. – 2002. - № 127.

10. О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 08.03.2015 № 25-ФЗ (ред. от 30.09.2015) // Российская газета. – 2015. - № 49.

11. О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов: Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ " // Российская газета. – 2017. - № 279.

12. Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // Российская газета. – 2007. - № 223.

13. О валютном регулировании и валютном контроле: Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Российская газета. – 2003. - № 253.

14. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // Собрание законодательства РФ. – 2017. - № 20. - Ст. 2901.

15. О государственной автоматизированной информационной системе «Управление»: Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 № 1088 // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 1. – Ст. 101.

16. О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 20. – Ст. 2372.

17. О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 1275-р // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 31. – Ст. 4773.

18. Об утверждении программы "Цифровая экономика Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р // Собрание законодательства РФ. – 2017. - № 32. – Ст. 5138.

19. Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по управлению государственным имуществом по исполнению государственной функции "Осуществление от имени Российской Федерации юридических действий по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации на территории Российской Федерации и за рубежом, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, реализации конфискованного, движимого бесхозного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации": Приказ Минэкономразвития РФ от 22.06.2009 № 229 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. - № 37.

20. Положение по бухгалтерскому учету «Учет финансовых вложений» ПБУ 19/02 (утверждено Приказом Минфина России от 10.12.2002 № 126н) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2003. - № 9.

21. О постановлении Конституционного Суда РФ от 24.03.2017 № 9-П: Письмо ФНС России от 04.04.2017 № СА-4-7/6265@ / КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 4017.00.21. – Режим доступа: Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Загл. с экрана.

22. О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 03.09.2007 №75-ЗС (ред. от 27.12.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 01.06.2018).

23. О порядке проведения публичных слушаний по проекту бюджета Санкт-Петербурга и проекту годового отчета об исполнении бюджета Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 4 июля 2007 г. № 221-41 (ред. от 23.12.2012) // Вестник законодательного собрания Санкт-Петербурга. – 2007. - №20. – Стр. 22.

24. О порядке подготовки и проведения публичных слушаний по проекту окружного бюджета, проекту годового отчета об исполнении окружного бюджета в Думе Чукотского автономного округа: Закон от 8 июня 2007 г. N 55-ОЗ // Крайний север. – 2007. – № 23.

25. О цифровых финансовых активах: Проект Федерального закона // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 4017.00.21. – Режим доступа: Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Загл. с экрана.

26. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР: Закон РСФСР от 10.10.1991 г. № 17341 // Ведомости СНД и ВС. – 1991. - № 46. – Ст. 1543. (документ утратил силу).

27. О Бюджетных правах Союза ССР и союзных республиках: Закон СССР от 30.10.1959г. // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 4017.00.21. – Режим доступа: Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Загл. с экрана. (документ утратил силу).

28. Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений: Именной указ Правительствующему сенату от 22 мая 1862 г./ Цит. по: Плехан И.С. // Бюджетные законы. – СПб. – 1911. – С. 35.

29. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=119695&

area_id=4&page_id=2104&popup=Y#ixzz5JBHS0HuS. (дата обращения 01.06.2018).

30. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 год и период 2019 и 2020 годов (утв. Банком России, Одобрено Советом директоров Банка России 10.11.2017.) // Вестник Банка России. – 2017. - № 109-110.

31. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017 - 2019 гг. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс].: http://minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dolgovaya_politika_2017-2019.pdf

Материалы судебной практики:

32. По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1995. - № 2-3.

33. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ст. 12 Закона Ставропольского края от 22 марта 1997 г. «О краевом бюджете на 1997 год»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 января 1998 г. 4-О // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс». – Версия 4017.00.21. – Режим доступа: Внутриуниверситетская компьютерная сеть. – Загл. с экрана.

34. По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года «О Государственной границе Российской Федерации» в редакции от 19 июля 1997 года: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1997 № 16-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. -№ 6.

35. По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и

дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1997 № 18-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. - № 6.

36. По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П // Российская газета. – 1998. - № 121.

37. По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 № 16-П " // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. - № 6.

38. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского: Постановление Конституционного суда от 23.04.2004 № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. - № 4.

39. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. - № 4.

40. 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 связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго»: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. –2005. - № 4.

41. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса администрации Сахалинской области о проверки конституционности абзаца второго пункта 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13.06.2006 г. № 194-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. - № 5.

42. По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2006 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. - № 1.

43. По делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, в связи с жалобой ООО «Варм»: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2009 № 5-П // Российская газета. – 2009. - № 55.

44. По делу по исковому заявлению Управления Федеральной службы судебных приставов по Алтайскому краю к Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Алтайском крае о взыскании 6 839 703 руб.: Решение Арбитражного суда Алтайского края от 24.09.2013 по делу №А03-3330/2013 // Официальный сайт правовой информации «Электронное правосудие» [Электронный ресурс]: URL: <http://ras.arbitr.ru/> (дата обращения 01.06.2018).

45. По делу по иску Владимирского В.П. к Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Алтайском крае, Комитету по управлению муниципальной собственностью города Барнаула, администрации Первомайского района

Алтайского края, администрации Санниковского сельсовета Первомайского района Алтайского края, администрации Первомайского сельсовета Первомайского района Алтайского края о взыскании задолженности за счет наследственного имущества: Решение Железнодорожного районного суда Алтайского края от 23.12.2016 по делу №2-2617/2015 // Официальный сайт Железнодорожного районного суда Алтайского края [Электронный ресурс]: URL: https://zheleznodorozhny--alt.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=2&name_op=doc&number=17694100&delo_id=1540005&new=0&text_number=1 (дата обращения 01.06.2018)/

46. Об отказе в удовлетворении заявления финансового управляющего должника о разрешении разногласий между финансовым управляющим и гражданином-должником в деле о банкротстве Царькова И.И.: Определение Арбитражного суда города Москвы от 05.03.2018 по делу № А40-124668/17 // Официальный сайт правовой информации «Электронное правосудие» [Электронный ресурс]: URL: <http://ras.arbitr.ru/> (дата обращения 01.06.2018).

47. По делу по исковому заявлению Федеральной службы судебных приставов к Российской Федерации в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом о взыскании 212 711 руб. убытков: Решение Арбитражного суда Алтайского края от 25.01.2018 по делу №А03-18297/2017 // Официальный сайт правовой информации «Электронное правосудие» [Электронный ресурс]: URL: <http://ras.arbitr.ru/> (дата обращения 01.06.2018).

Научная и специальная литература:

48. Абрамова, М.А. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2018 г. И период 2019 и 2020 гг.: мнение экспертов финансового университета / М.А. Абрамова, С.Е. Дубова, Е.А. Звонова, И.В. Ларионова, В.В. Масленников // Экономика. Налоги. Право. – 2018. - №1. – С. 36.

49. Амеллер, М. Парламенты: Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / М. Амеллер. – М. – 1967. – С. 511.
50. Асадов, А.М. Конституционные основы государственного финансового администрирования / А.М. Асадов // Административное право и процесс. – 2011. - № 7. – С. 16-20.
51. Болтинова, О.В. Бюджет - основополагающая категория бюджетного права / О.В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. – 2017. - № 10. – С. 51-57.
52. Братко, Т.Д. Соотношение принципов самостоятельности бюджетов и единства бюджетной системы / Т.Д. Братко // Финансовое право. – 2017. - № 1. – С. 23-26.
53. Вайпан, В.А. Основы правового регулирования цифровой экономики / В.А. Вайпан // Право и экономика. – 2017. - № 11. – С. 5-18.
54. Вельский, К.С. Оригинальный взгляд на предмет финансового права / К.С. Вельский // Государство и право. – 2005. - № 4. – С. 117.
55. Вершило, Т.А. К вопросу об устойчивости бюджетной системы как основы финансовой безопасности государства / Т.А. Вершило // Финансовое право. – 2016. - № 8. – С. 14-18.
56. Гаджиев, Г. А., Конституция России как правовая основа экономики: правовая модель и современность / Г.А. Гаджиев // Известия вузов. Правоведение. – 2009. - № 2. – С. 5.
57. Годме, П.М. Финансовое право / П.М. Годме // М.: Прогресс. – 1978. – 428 с.
58. Гончаров, А.И. Императивы финансовой политики в условиях цифровизации российской экономики / А.И. Гончаров, А.О. Иншакова // Банковское право. – 2018. - N 2. – С. 49-56.
59. Горбунова, О.Н., Финансовое право: Учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко // М.: ТК Велби; Издательство «Проспект». – 2012. – 400 с.;

60. Грачева, Е.Ю. Финансовое право: Учебник / Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко.—2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект. – 2015. - 587 с.
61. Гуринович, А.Г. Бюджетная политика и обеспечение финансовой безопасности страны: правовой аспект / А.Г. Гуринович // Финансовое право. – 2017. - № 5. – С. 18-21.
62. Гуринович, А.Г., О некоторых особенностях правового регулирования бюджетного процесса в Российской Федерации в текущий период // А.Г. Гуринович, Т.Л. Комарова // Юридическая мысль. – 2016. - № 2. – С. 94.
63. Доронина, Н.Г. Правовое регулирование экономических отношений: глобальное, национальное, региональное: монография / Н.Г. Доронина, Н.М. Казанцев, Н.Г. Семилютина // М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Норма: ИНФРА М. – 2017. — 160 с.
64. Жез, Г. Общая теория бюджета / Г. Жез // – М.: Государственное финансовое издательство СССР. – 1930. – 336 с.
65. Запольский С.В. Финансовое право: учебник для академического бакалавриата / С. В. Запольский [и др.]. — 3-е изд., перераб. и доп. // М.: Издательство Юрайт. – 2018. – 491 с.
66. Запольский, С.В. К вопросу о природе финансовых правоотношений: информационная составляющая / С.В. Запольский // Финансовое право. 2007. N 8. С. 5.
67. Иголина, Л.Л. О подходах к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики / Л.Л. Иголина // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2015. - № 3-1. – С. 54-58.
68. Иловайский С.И. Учебник финансового права. – 5е (посмертное) издание/ С.И. Иловайский // Одесса. – 1912. – 616 с.
69. Карасева, М.В. Финансовое право России: Учебное пособие / М.В. Карасева // М.: Издательство Юрайт. – 2013. – 388 с.

70. Кравченко, Д.В. Финансово-правовое регулирование банковского сектора экономики: сравнительно-правовой аспект / Д.В. Кравченко // М.: Проспект. – 2015. – С.34

71. Крохина, Ю.А. Особенности проявления принципа разделения властей в финансовой деятельности Российской Федерации (на примере бюджетного процесса)/ Ю.А. Крохина // Российская юстиция. – 2013. - № 12. – С. 2-5.

72. Крылов, О.М., Правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации: монография / О.М. Крылов // М.: КОНТРАКТ. – 2014. – 104 с.

73. Кудряшова, Е.В. К вопросу о значении принципа плановости финансовой деятельности государства для науки финансового права и развития финансового законодательства / Е.В. Кудряшова // Финансовое право. – 2011. - № 8. – С. 6-8.

74. Лаврушин, О.И. Новые модели банковской деятельности в современной экономике: Монография / О.И. Лаврушина // М.: КНОРУС. – 2017. – 168 с.

75. Латухина К. Цифра и факты. /К. Латухина // Официальный информационный портал «Российская газета RG.RU» [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2017/06/04/reg-szfo/vladimir-putin-vnedrit-cifrovye-tehnologii-vo-vse-sfery-zhizni.html>.

76. Левашенко, А.Д. Концепция развития криптоэкономики в России / А.Д. Левашенко, И.С. Ермохин, А.А. Коваль // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». – 2018. - № 1. – С. 52-56.

77. Мазаев, В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы: учебное пособие / В.Д. Мазаев // М. Волтерс Клувер. – 2004. – 384 с.

78. Мамонова, И.В. Тенденции и перспективы налогового администрирования в современных условиях / И.В. Мамонова // Налоги. – 2018. - № 1. – С. 37-41.

79. Мельников, В.В. Конституционные основы регулирования экономических отношений в России: монография / В.В. Мельников // М.: ЮРКОМПАНИ. – 2011. – С. 55.

80. Молодцов, Т.Р. Методы конституционного регулирования финансовых отношений / Т.Р. Молодцов // Конституционное и муниципальное право. – 2014. - № 9. – С. 11-17.

81. Невинский, В.В. К вопросу о "двойных" стандартах финансово-правового регулирования реализации конституционных норм в социальной сфере / В.В. Невинский, Н.Я. Гринчинко // Конституционное и муниципальное право. – 2015. - N 4. – С. 15-18.

82. Нищимная, С.А. К вопросу о финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления / С.А. Нищимная // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. - № 3. – С. 17-19.

83. Носов, С.И., Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / С.И. Носов // М.: Статут. – 2014. – 391 с.

84. Овчинников, В.А. К вопросу о конституционно-правовом положении Центрального банка Российской Федерации / В.А. Овчинников // Российская юстиция. – 2017. - № 9. – С. 47-49.

85. Палозян, О.А. О государственных финансах и характеристике правоотношений по их использованию / О.А. Полозьян // Финансовое право. – 2016. - № 10. – С. 13-17.

86. Петрова, Г.В. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / Г. В. Петрова // СПб.– 2003. – С. 20.

87. Пешкова, Х.В. Денежно-кредитная политика государства и бюджет / Х.В. Пешкова // Финансовое право. – 2016. - № 4. – С. 21-23.

88. Пискотин, М.И., Советское бюджетное право (основные проблемы) / М.И. Пискотин // М.: Юридическая литература. – 1971. – 312 с.

89. Покацкая, Е.В. К вопросу о понятии принципов бюджетного права / Е.В. Покацкая // Финансовое право. – 2016. - № 7. – С. 40-43.
90. Румянцева, В.Г. Понятие принципа права в контексте законотворческого процесса / В.Г. Румянцева, Ю.Е. Ширяев // История государства и права. – 2006. - № 8. – С. 4-5.
91. Руськовски, Е. Конституция как основной источник финансового права и финансовой политики в Российской Федерации и Республике Польша / Е. Руськовски, Т.А. Николаева // Современное право. – 2016. - № 7. С. 116-120.
92. Саидов, З.А. Функции административно-правового регулирования российской экономики / З.А. Саидов // Российская юстиция. – 2016. - № 1. – С. 17-20.
93. Саттарова, А.А. Государственно-правовое регулирование информационного обеспечения финансовой деятельности / А.А. Саттарова // Финансовое право. – 2013. - № 9. – С. 14-18.
94. Сафина, С.Д. Государственные внутренние займы (финансово-правовой аспект): Дис. канд. юрид. наук./ С.Д. Сафина // М. – 2006. – С. 18.
95. Талапина, Э.В. Публично-правовое регулирование экономики в России: институциональная эволюция / Э.В. Талапина // Lex russica. – 2016. – № 1. – С. 116-125.
96. Федотова, Ю.Г. Социальная государственность и социально-экономические основы конституционного строя Российской Федерации в судебной практике / Ю.Г. Федотова // Социальное и пенсионное право. – 2015. - № 4. – С. 48-53.
97. Химичева, Н.И. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности / Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова // Банковское право. – 2013. - № 6. – С. 8-18.
98. Химичева, Н.И. Финансовое право: учебник / Н.И. Химичева // М.: Норма: ИНФРА-М. – 2017. – 800 с.
99. Цареградская, Ю.К. Правовое регулирование государственного долга в контексте долговой политики России на 2017- 2019 годы / Ю.К.

Цареградская // Актуальные проблемы российского права. – 2017. - № 11. – С. 91-95.

100. Цинделиани, И.А. Финансовое право: учебник для бакалавров. – 3-е изд. / И.А. Цинделиани // М.: Проспект. – 2017. – 656 с.

101. Черникова, Е.В., Финансовое право и проблемы местных финансов / Е.В. Черникова // Современное право. – 2015. - № 9. – С. 57-60.

102. Чернов, С.Н. Правовые методы преодоления проблем в деятельности законодательной, исполнительной и судебной властей Российской Федерации / С. Н. Чернов // М-во образования и науки Рос. Федерации, Петрозавод. гос. ун-т. - Петрозаводск: Издательство ПетрГУ. – 2013. – 103 с.

103. Шагиева, Р.В. Теоретические основы исследования финансовой деятельности в науке финансового права / Р.В. Шагиева // Административное и муниципальное право. – 2014. - № 4. – С. 375- 383.

104. Шмакова, С.А. Конституционно-правовые проблемы регулирования межбюджетных и налоговых отношений в Российской Федерации / С.А. Шмакова // Финансовое право. – 2014. - № 2. – С. 10-14.

Выпускная квалификационная работа выполнена мной совершенно самостоятельно. Все использованные в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников имеют ссылки на них.

«___» _____ 2018 г.

Убираев Сергей Сергеевич _____