

с е р и я
Н а у к а
э к о н о м и к и

РЕГИОНАЛЬНОЕ ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Монография

Ответственный редактор
И.Б. Лагутин

2-е издание, дополненное и переработанное

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Наука (Юстицинформ)

Коллектив авторов

Региональное финансовое право

«Юстицинформ»

2018

УДК 347.73
ББК 67.402

Коллектив авторов

Региональное финансовое право / Коллектив авторов —
«Юстицинформ», 2018 — (Наука (Юстицинформ))

ISBN 978-5-7205-1466-2

Монография посвящена изучению регионального финансового права (правового регулирования региональных публичных финансов). В работе представлен авторский подход к понятию регионального финансового права, его предмету, системе и методологии. Исследуется правовое регулирование регионального и муниципального денежного обращения, региональное бюджетное право, региональные и местные налоги, региональный публичный кредит, региональное публичное страхование, региональный бюджетный контроль. Отдельно акцентируется внимание на необходимости изучения региональных и местных публичных финансов в зарубежных странах. Книга предназначена для практикующих юристов, преподавателей и студентов юридических вузов. 2-е издание, дополненное и переработанное.

УДК 347.73

ББК 67.402

ISBN 978-5-7205-1466-2

© Коллектив авторов, 2018

© Юстицинформ, 2018

Содержание

Предисловие	6
Раздел I. Региональное финансовое право как правовой институт и раздел науки финансового права	8
Глава 1. Понятие, предмет и система регионального финансового права	8
Глава 2. Развитие науки финансового права в регионах России	34
Раздел II. Институты регионального финансового права	42
Глава 3. Региональное и местное денежное обращение	42
Глава 4. Бюджетные институты регионального финансового права	48
Конец ознакомительного фрагмента.	58

Коллектив авторов

Региональное финансовое право

Рецензенты:

Лушникова М.В. – доктор юридических наук, профессор кафедры трудового и финансового права Ярославского государственного университета имени П.Г. Демидова

Саттарова Н.А. – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового и экологического права Башкирского государственного университета

© ООО «Юстицинформ», 2018

* * *

Авторский коллектив:

Артемов Н.М. – профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор

Лагутин И.Б. – заведующий кафедрой финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета, доктор юридических наук, доцент

Васильева Н.В. – заведующая кафедрой предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета, доктор юридических наук, доцент

Гинзбург Ю.В. – доцент кафедры гражданского и арбитражного процесса Курского государственного университета, кандидат юридических наук

Дендак Г.М. – доцент кафедры экономики Курского государственного университета, кандидат экономических наук

Пятковская Ю.В. – доцент кафедры предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета, кандидат юридических наук

Богданова А.В. – преподаватель кафедры финансового права Санкт-Петербургского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Вычерова Н.В. – доцент кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета, кандидат юридических наук

Шумакова О.С. – преподаватель кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства Юго-Западного государственного университета

Предисловие

В настоящее время в Российской Федерации продолжается процесс развития системы финансового права, которая совершенствуется в большей степени механически: отдельные авторы предлагают выделять новые институты или подотрасли финансового права, другие, наоборот, видят совершенствование системы в укрупнении уже имеющихся институтов. Однако стоит отметить, что все инновации в системе финансового права носят в основном горизонтальный характер и направлены на совершенствование общенациональных правовых институтов. Не учитывается, что финансовое право необходимо рассматривать и содержательно развивать не только горизонтально, но и вертикально, включая в него новые общественные отношения, за счет развития финансового законодательства и практики его реализации на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Также необходимо обратить внимание и на развитие теории и практики наднационального уровня финансового права в части исследования публичной финансовой деятельности союзного государства Белоруссии и России, Таможенного союза, ЕврАзЭС.

Следует сразу отметить, что данное исследование не направлено на кардинальный слом имеющейся в России системы финансового права, так как **авторы выступают за традиционный подход к предмету финансового права**. В работе лишь предлагается **авторское видение возможного развития системы финансового права** путем изменения подходов к методологии исследования финансового права при рассмотрении системы финансового права не только горизонтально, но и вертикально, с выделением **нового направления в изучении финансового права – регионального финансового права**. Это, по мнению авторов, позволит акцентировать внимание финансового права на необходимости совершенствования финансово-правовых норм на субфедеральном и местном уровнях Российского государства. Выделение регионального финансового права в системе финансового права имеет большую научную перспективу не только на современном этапе развития России, но и в историко-правовом и сравнительно-правовом аспекте.

В работе предлагается подход, согласно которому **региональное финансовое право рассматривается как неотъемлемая часть национального финансового права, объектом регулирования которого являются отношения, возникающие в территориальных образованиях как федеративных, так и унитарных государств**.

Работа выполнена учеными-специалистами в области финансового права: Н.М. Артемовым (главы 3 и 8 совместно с И.Б. Лагутиным), Ю.В. Гинзбургом (глава 2), Н.В. Вычеровой (глава 6 и § 2 главы 1 совместно с И.Б. Лагутиным), О.С. Шумаковой (§ 3 главы 4), А.В. Богдановой (глава 5), Ю.В. Пятковской (§ 1 главы 4), Н.В. Васильевой (§ 2 главы 4), Г.М. Дендак (глава 9 совместно с И.Б. Лагутиным). Ответственным редактором монографии, автором предисловия, главы 1 (§ 2 главы 1 совместно с Н.В. Вычеровой), а также глав 3 и 8 (совместно с Н.М. Артемовым) и глав 7 и 9 (совместно с Г.М. Дендак) является автор данных строк – И.Б. Лагутин.

В работе затрагиваются все наиболее значимые, по мнению авторов, направления развития региональных финансовых отношений во всех возможных их проявлениях, рассматриваются как существующие региональные финансово-правовые институты, так и существовавшие ранее, прогнозируется появление новых институтов.

Помимо научных целей, данная монография реализует и учебные цели. С возникновением магистерских программ по финансовому праву появляется необходимость обеспечения регионального сегмента финансового права учебной и научной литературой. Для этого в работе представлена значительная эмпирическая база: система законодательства, регулирующего региональные финансовые отношения, нормативные и практические материалы, а также

новые научные подходы и многое другое. Значительная часть работы посвящена методологическим аспектам развития регионального финансового права, что позволяет использовать ее также в учебном процессе.

Важно отметить, что данная монография представляет собой промежуточный результат многолетнего труда (работа по исследованию указанного направления началась еще в 2009 г.) по обоснованию необходимости появления регионального финансового права в системе финансового права.

Авторы данной монографии благодарны всем, кто помогал в подготовке данной работы, в особенности рецензентам, специалистам в области финансового права: доктору юридических наук, профессору кафедры трудового и финансового права Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова М.В. Лушниковой и доктору юридических наук, профессору, заведующей кафедрой финансового и экологического права Башкирского государственного университета Н.А. Саттаровой.

Данная работа предназначена для всех, кто интересуется проблемами финансового права в Российской Федерации и его особенностями на региональном уровне.

***Ответственный редактор доктор юридических наук, доцент
Игорь Борисович Лагутин***

Раздел I. Региональное финансовое право как правовой институт и раздел науки финансового права

Глава 1. Понятие, предмет и система регионального финансового права

§ 1. Понятие регионального финансового права

Стоит отметить, что в настоящее время в Российской Федерации для определения отношений, связанных с децентрализацией правового регулирования, используются самые различные понятия, что указывает на нестабильность терминологии в данной сфере. Так, например, применяются определения территориального, регионального, субфедерального, уровня субъекта Российской Федерации, а применительно к муниципальным образованиям – местный уровень муниципального образования. Иногда даже встречается понятие «провинциальный уровень». В этой связи стоит разобраться, что именно понимается под каждым из этих понятий.

Важно понимать, что указанные выше понятия часто употребляются и как синонимы. Так, например, равнозначно используются понятия «региональный уровень», «уровень субъекта Российской Федерации» и «субфедеральный уровень». Иные понятия имеют абсолютно разное значение (например, термин «провинциальный»). При этом использование самых разных понятий встречается как в литературе, так и в нормативных правовых актах различного уровня.

Что касается научных работ, то указанные выше определения употребляются достаточно свободно. Так, например, часто встречается словосочетание «провинциальная наука» (даже выпускаются специальные научные журналы – «Провинциальные научные записки», «Провинциальная Россия» и т. д.), под которым понимается не только и не столько изучение провинциальных проблем, сколько труды провинциальных (не столичных) ученых. Также в различных науках (исторической, археологической, военной, географической, экологической, этнографической и т. д.) существует и активно развивается такое направление, как краеведение, направленное на комплексное изучение определенной территории (части страны, города, деревни и т. д.). При этом применительно к юридическим наукам словосочетания «провинциальная юридическая наука» или «правовое краеведение» и т. д. не встречаются. Более традиционным для правовой науки в этой части является использование прилагательного «региональный».

Что касается понятия «региональная наука», или «регионоведение» (англ. «regional science»), то такое направление в науке (в первую очередь социологической, а вслед за ней и в науке государственного и муниципального управления) существует уже достаточно давно. Под ней понимается **наука о регионах, направленная на изучение городских, сельских или региональных проблем. При этом в качестве регионов рассматриваются пространственные ареалы, часть какой-то территории**¹.

Помимо понятия «регион», в России достаточно часто встречается словосочетание «территориальный уровень». Так, например, у федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации часто имеются **территориальные** подразделения в субъектах Российской Федерации, которые взаимодействуют с различными структурами субъектов Российской Феде-

¹ См. подробнее: Isard Walter. Introduction to Regional Science. New York: Prentice-Hall, 1975. 506 с.

рации². Так, например, в 2014 г. создано территориальное управление Управления делами Президента Российской Федерации в Республике Крым³.

При этом стоит отметить, что территориальные подразделения (управления) федеральных органов исполнительной власти создаются как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на межрегиональном уровне (одно управление на несколько субъектов Российской Федерации). Так, по такому принципу сформировано Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии Министерства промышленности и торговли Российской Федерации (Росстандарт)⁴.

Что касается муниципального уровня, то в этой части терминология более стабильная и не вызывает двойного толкования. Связано это с тем, что большая часть используемых понятий имеет легальное определение, закрепленное в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, в данном Законе в ст. 2 «Основные термины и понятия» определены следующие значения, имеющие территориальную привязку: сельское поселение; городское поселение; поселение; муниципальный район; городской округ; городской округ с внутригородским делением; внутригородской район; внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения; межселенная территория.

Итак, подводя промежуточный итог, можно определить, что в настоящее время при характеристике особенностей децентрализации Российской Федерации употребляются самые разные понятия. Наиболее **универсальным**, характеризующим территориальное деление Российской Федерации на субъекты, по мнению автора, является понятие **«регион»**.

Исследуя понятие «регион», вначале стоит обратиться к справочной литературе. Итак, **«регион»** (от лат. **«region»** – «страна, область») – это «большая область, группа соседствующих стран или территории, районы, объединенные по каким-нибудь общим признакам»⁵. Прилагательное «региональный» определяется как «местный, относящийся к какой-нибудь определенной области. Региональные центры»⁶. Вообще существует несколько трактовок понятия «регион» (географический регион, экономический регион и др.). Не всегда регион выступает в качестве территориальной единицы государства. Так, например, географический регион – это участок суши (часть земной поверхности) со специальными параметрами. При этом географический регион может распространяться не только на одно, но и на несколько государств.

В Российской Федерации также существует понятие «экономический регион» – это территория нескольких субъектов Российской Федерации, между которыми существует развитая система хозяйственных связей и экономических отношений.

Что касается современного российского законодательства, то легального понятия «регион» в нем нет. Более того, применяется данный термин достаточно свободно. Так, например, в Федеральном законе от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-тихоокеанское эконо-

² См., например: Приказ Роспотребнадзора от 23 октября 2005 г. № 751 «Об утверждении Временного регламента взаимодействия территориальных управлений Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации и федеральных государственных учреждений здравоохранения – центров гигиены и эпидемиологии в субъектах Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте РФ 30.11.2005 № 7219) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 12.12.2005. № 50.

³ Указ Президента РФ от 30 апреля 2014 г. № 287 «О Территориальном управлении Управления делами Президента Российской Федерации в Республике Крым» // СЗ РФ. 05.05.2014. № 18 (часть I). Ст. 2133.

⁴ См.: Приказ Росстандарта от 19 января 2016 г. № 20 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими центрального аппарата и межрегиональных территориальных управлений Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 672.

⁶ Там же.

мическое сотрудничество» в 2012 г., о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в **Азиатско-Тихоокеанском регионе** и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷ термин «регион» употребляется применительно к географическому Азиатско-Тихоокеанскому региону, который включает в себя территорию Тихого океана, а также части территорий государств, примыкающих к нему. В науке встречаются подходы, когда при оценке особенностей различных стран и континентов также применяется понятие «регион», но уже в отношении государств, объединенных географически: «регионы Европы», «регионы Центральной Азии»⁸ и т. д.

Что касается финансового законодательства, то в Бюджетном кодексе РФ (далее – БК РФ) в ст. 14 «Бюджет субъекта Российской Федерации и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда» указано, что бюджет **субъекта Российской Федерации (региональный бюджет)** и бюджет **территориального государственного внебюджетного фонда** предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации, а именно в отношении одного уровня употребляются сразу три термина: **субъект, регион и территория**. Помимо словосочетания «региональный бюджет», в законодательстве и литературе используются и другие словосочетания, где прилагательное «региональный» меняется в зависимости от вида субъекта Российской Федерации: «республиканский бюджет»⁹, «краевой бюджет»¹⁰, «областной бюджет»¹¹.

На наднациональном уровне используются понятия «бюджет союзного государства»¹², «союзный бюджет»¹³ в отношении Союзного государства Белоруссии и России, «бюджет Таможенного союза» в отношении Таможенного союза ЕАЭС¹⁴. Свои бюджеты имеют и международные организации, действующие на определенной территории: Евразийское экономическое сообщество (бюджет ЕврАзЭС¹⁵), Содружество независимых государств (единый бюджет органов СНГ¹⁶), Шанхайская организация сотрудничества (бюджет ШОС¹⁷).

⁷ СЗ РФ. 11.05.2009. № 19. Ст. 2283.

⁸ Поветкина Н.А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3–6.

⁹ См.: Закон Республики Алтай от 16 декабря 2015 г. № 74-ПЗ «О республиканском бюджете Республики Алтай на 2016 год»; Приказ Министерства финансов Республики Адыгея от 14 июля 2016 г. № 133-А «Об утверждении Порядка принятия решений о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в республиканский бюджет Республики Адыгея, главным администратором которых является Министерство финансов Республики Адыгея» // www.garant.ru/hotlaw/adygeia/819449 (дата обращения: 11.08.2016); Закон Республики Коми от 25 ноября 2015 г. № 103-ПЗ «О республиканском бюджете Республики Коми на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг.» // Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации // www.law.rkomi.ru (дата обращения: 25.11.2015).

¹⁰ См.: Закон Хабаровского края от 9 декабря 2015 г. № 146 «О краевом бюджете на 2016 г.» // Собрание законодательства Хабаровского края. 29.12.2015. № 12 (ч. I и II); Закон Краснодарского края от 28 декабря 2015 г. № 3310-КЗ «О краевом бюджете на 2016 г.» // Официальный интернет-портал правовой информации: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 31.12.2015).

¹¹ См.: Областной закон Ленинградской области от 23 декабря 2015 г. № 139-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг.» // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области: www.lenobl.ru (дата обращения: 25.12.2015); Закон Ивановской области от 12 мая 2015 г. № 39-ОЗ «О налоговых ставках налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в областной бюджет» // Собрание законодательства Ивановской области. 26.05.2015. № 19 (738).

¹² См.: <https://rg.ru/sujet/1941/> (дата обращения: 25.02.2016).

¹³ См.: Союзный бюджет-2014 будет бездефицитным // govorim.by/novosti-belarusi/113269-soyuznyy-byudzhnet-2014-budet-bezdeficitnym.html (дата обращения: 25.02.2016).

¹⁴ См., например: Бюджет Таможенного союза на 2011 г. составит 15 млн долларов // vesti.kz/money/57087/ (дата обращения: 12.08.2016).

¹⁵ См., например: решение Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 г. № 504 «О бюджете Евразийского экономического сообщества на 2011 г.» // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2469883> (дата обращения: 12.08.2016).

¹⁶ См.: решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств «О внесении изменений в единый бюджет органов Содружества Независимых Государств на 2014 г.» (Ашхабад, 21 ноября 2014 г.) // online.zakon.kz/Document/?doc_id=31671178 (дата обращения: 12.08.2016).

¹⁷ См.: Соглашение «О порядке формирования и исполнения бюджета Шанхайской организации сотрудничества» (Москва, 29 мая 2003 г.) // <http://base.garant.ru/2564292/> (дата обращения: 12.08.2016).

В Налоговом кодексе РФ (далее – НК РФ) в ст. 14 упоминаются **региональные налоги**, к которым относятся налог на имущество организаций; налог на игорный бизнес; транспортный налог, однако определения регионального налога в НК РФ не содержится.

Важно отметить, что появление территориальных органов управления в государстве свойственно не только федеративным, но и унитарным государствам, однако в последних административно-территориальные образования не обладают суверенитетом – «правом иметь собственную политическую власть и проводить самостоятельную политику»¹⁸. Созданные на местах органы часто напрямую подчиняются центральным органам власти, обычно в зависимости от компетенции. Однако в большинстве современных унитарных государств, таких как Франция, Швеция, Египет, Норвегия, сильны децентрализованные течения в системе управления. В науке даже появился термин «регионалистское государство», используемый для обозначения децентрализованных унитарных государств, территории которых целиком состоят из автономных образований (Италия, Испания и т. д.)¹⁹.

Е.Г. Крылова предлагает считать «регионалистское государство» особой, промежуточной (между федерацией и унитарным государством) формой государственного устройства²⁰.

Стоит отметить, что некоторые территории даже позиционируют себя как независимые и пытаются юридически закрепить этот свой статус на референдуме. Так, в этой связи особо стоит отметить Шотландию, которая после решения о выходе Великобритании из ЕС намерена остаться частью Евросоюза, но для этого ей необходимо перестать быть частью Великобритании²¹. Важно понимать, что именно рамки Европейского союза позволяют реализовать желание отдельных территорий по выходу из состава европейских государств без существенных экономических потерь, так как они, становясь самостоятельными членами ЕС, могут продолжать пользоваться единым экономическим пространством ЕС, валютой ЕС и т. д.

Итак, подводя итог, можно определить, что употребление термина «регион» как территории государства может использоваться применительно как к федеративному, так и к унитарному государству. Более того, в настоящее время в финансовом праве применительно к Российской Федерации под «регионом» стоит понимать территорию субъекта Российской Федерации, включая территории муниципальных образований как единое территориальное публично-финансовое пространство. В этой связи можно согласиться с мнением А.Б. Иванюженко, указывающего на то, что в России «спорным является утверждение о разделении государственных и муниципальных финансов»²².

В.Е. Чиркин указывает на тот факт, что «публичная власть муниципального образования ограничена верховенством власти государства, а в федеративных государствах (в тех отношениях, которые выходят за пределы вопросов местного значения) – властью субъекта федерации»²³. Помимо этого, «законы государства, представляющего все общество, распространяются на все территориальные публичные коллективы, законы субъекта федерации – на муниципальные образования и т. д. С другой стороны, каждый нижестоящий территориальный коллектив обладает самостоятельностью в рамках полномочий, представленных законами государства, своими предметами ведения»²⁴.

¹⁸ Крылова Е.Г. Федерализм как демократическая и территориальная организация правового государства // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 14.

¹⁹ См.: Там же. С. 15.

²⁰ См.: Там же.

²¹ См.: <http://www.epochtimes.ru/shotlandiya-hochet-ostatsya-v-es-99026351> (дата обращения: 27.06.2016).

²² Иванюженко А.Б. Государственный и муниципальный финансовый контроль (Книга для подконтрольных и контролеров). СПб., 2010. С. 305.

²³ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М., 2011. С. 45.

²⁴ Там же. С. 26.

Что касается территориальных образований уровня крупнее субъекта Российской Федерации (например, федеральных округов и надгосударственных территориальных образований), то применять к ним термин «регионы» неоправданно. В отношении указанных образований, по мнению автора, лучше использовать словосочетание «территориальное образование». Стоит отметить, что данные территории малоперспективны для изучения в рамках финансового права как территориальные уровни государства, так как не являются территориальными единицами бюджетной системы Российской Федерации, не имеют своего уровня правового регулирования, а могут лишь выступать границами региональных исследований по финансовому праву²⁵.

Стоит отметить, что в современной науке встречается понятие «территориальный бюджет»²⁶, однако этот термин не совсем корректный, так как под понятием «территория государства»²⁷ можно подразумевать любую его часть, а бюджеты формируются только в специально созданных административно-территориальных образованиях.

Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, в России слова «регион», «региональный» обычно относят к субъектам Российской Федерации. Однако В.Е. Чиркин также обращает внимание на то, что в настоящее время можно говорить и о существовании так называемых региональных муниципальных образований, которые «территориально (но отнюдь не по подчиненности) включают в свой состав первичные муниципальные образования более низкого уровня с меньшей территорией»²⁸. В России к региональным муниципальным образованиям можно отнести муниципальные районы, но при их характеристике понятие «региональные» не используется, однако в некоторых зарубежных странах такая терминология есть²⁹.

Что касается права, то из всех имеющихся отраслей права единственной не федеральной его отраслью является **муниципальное право**, а вот словосочетание «региональное право» хотя и встречается, но не является устоявшимся в российской правовой системе. Это, по мнению автора, не совсем справедливо, так как федеративное устройство государства не менее важно, чем наличие в нем местного самоуправления.

В источниках встречается следующее определение регионального права: это «комплекс правовых норм, регулирующих разнообразные отношения в масштабах региона. Региональное право – это часть национального права, объектом регулирования которого являются отношения, возникающие в границах территорий субъектов РФ; такие отношения носят комплексный характер и охватывают разные сферы общественной жизни (политику, экологию, экономическую деятельность, социальные отношения, межрегиональные связи и др.). Нормы, образующие региональное право, содержатся в федеральном законодательстве, в договорах и соглашениях, заключаемых федеральными органами государственной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в нормативных правовых актах регионального уровня»³⁰.

Так, М. Лукашина справедливо указывает, что «законодательство федеративного государства, несомненно, сложнее, чем у государства унитарного. В законах закреплена некоторая политическая самостоятельность частей государства, поэтому с научной точки зрения не

²⁵ См., например: Гусейнов А.О. Правовое обеспечение бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Северо-Кавказского федерального округа): Дис.... канд. юрид. наук. М., 2011.

²⁶ См., например: Ларионов А.С. Финансовый контроль исполнения расходной части территориальных бюджетов: Дис.... канд. экон. наук. Саратов, 2001.

²⁷ Под территорией может пониматься территория федерального округа, субъекта Российской Федерации или муниципального образования (в зависимости от вида муниципального образования – территория муниципального района, территория поселения, внутригородская территория и т. д.).

²⁸ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М., 2011. С. 72.

²⁹ См. подробнее: Там же.

³⁰ Юридический словарь // <http://enc-dic.com/legal/Regionalnoe-Pravo-16046> (дата обращения: 08.06.2016).

совсем ясно, насколько самостоятельна система права различных под субъектов Российской Федерации»³¹. Также она определяет, что «право в федеративном государстве представляет собой двухуровневую систему, где связаны между собой собственно федеративное право и право субъектов Федерации»³².

В настоящее время в научной литературе появляются работы, акцентирующие внимание на проблеме существования регионального права. Так, например, можно обратить внимание на работы М.Ф. Маликова (Республика Башкортостан)³³, Э.М. Магомадова и С.С. Решиева (Чеченская Республика)³⁴, М.Г. Потапова (Новосибирская область)³⁵ и др. Особо стоит отметить работу В.В. Толстошеева «Региональное экономическое право России», в которой делается попытка обоснования регионального экономического права в правовой системе Российской Федерации, а также таких понятий, как «регион», «территория», «субъект Российской Федерации», аргументируется специфика региональных общественных отношений, определяются предмет и принципы регионального экономического права, содержится иная значимая для данного исследования информация³⁶.

Стоит отметить, что в первую очередь под региональным правом в указанных работах понимается часть системы нормативных правовых актов, регулирующих региональные отношения, или законодательство субъектов Российской Федерации. Однако стоит отметить, что «региональное право» – это еще и направление в юридической науке, но об этом аспекте регионального права часто забывается. По мнению автора, использование первого подхода не является перспективным, так как федеральное и региональное право не регулируют общественные отношения по отдельности, а действует совместно, потому что нет смысла в разделении федеративного и регионального законодательства. **Что же касается регионального права как методологического приема, направленного на изучение правовой науки, то такой подход выглядит вполне перспективно и может качественно повлиять на развитие российского регионального законодательства, выработку его самобытности, способность ликвидации механизма технического заимствования норм федерального законодательства в законодательстве субъектов Российской Федерации, что приведет к оптимизации системы российского права и повышению качества правового регулирования общественных отношений.**

Стоит отметить, что региональное право может иметь отраслевую составляющую не во всех отраслях российского права. Так, регионального права не может быть в отраслях, регулирующих исключительно федеральным законодательством (уголовное право, гражданское право и т. д.). В тех отраслях, где значительная часть общественных отношений регулируется законодательством субъектов Российской Федерации (административное право, экологическое право и др.), можно и нужно, по мнению автора, рассматривать отдельное региональное направление. **Финансовое право Российской Федерации имеет весомую региональную**

³¹ Лукашина М. Региональное право в законодательстве РФ // Первый пермский правовой портал // <http://territoriaprava.ru/topics/24360> (дата обращения: 08.06.2016).

³² Там же.

³³ Маликов М.Ф. Региональное право: Региональное управление и правотворчество: Учебное пособие. Уфа: Изд-во Башк. ун-та, 2002. Т. 4; Он же. Федерализм и регионализм: институционально-двуединая концепция регионального права // <http://pandia.ru/text/79/370/33160.php>; Он же. Механизм согласования федерального и регионального законодательства: Комплексное научно-правовое исследование. Ч. 5: Конституционное законодательство Республики Башкортостан: выводы и предложения по результатам мониторинга. Уфа: АН РБ, Гилем, 2011. С. 78–91; Он же. Генетические основы регионального права. По материалам Республики Башкортостан. Уфа: Гилем, 2012; Он же. Истоки регионального права // Приволжский научный вестник. 2012. № 12 (16). С. 77.

³⁴ Магомадов Э.М., Решиев С.С. Региональное право и социально-экономические аспекты развития регионов // Terra economicus. 2011. Т. 9. Ч. 2. С. 196.

³⁵ Потапов М.Г. Региональное право: проблемы исследования // Социальные науки: social-economic sciences. 2014. № 1 (1).

³⁶ См.: Толстошеев В.В. Региональное экономическое право России: Учебно-практическое пособие / Ин-т государства и права РАН. М.: БЕК, 1999. 392 с.

составляющую, что указывает на возможность выделения отдельного направления науки финансового права – региональное финансовое право.

Итак, **региональное финансовое право** представляет собой направление науки финансового права, изучающее особенности организации и правового регулирования вертикальных общественных финансовых отношений в различных государствах независимо от формы их государственного устройства.

В целом региональное финансовое право необходимо рассматривать в трех основных значениях:

– во-первых, региональное финансовое право представляет собой **комплексный (смешанный) правовой институт**, состоящий из системы норм, регулирующих указанные выше отношения;

– во-вторых, региональное финансовое право – это **раздел науки финансового права**, имеющий свои методологические и иные особенности, связанные с необычным характером общественных отношений, возникающих в области публичных финансов на региональном и местном уровне;

– в-третьих, региональное финансовое право может существовать как **учебная дисциплина магистратуры**³⁷ или даже в качестве **отдельной программы подготовки магистрантов по направлению «Юриспруденция»**.

Стоит отметить, что попытки обоснования регионального финансового права и его отдельных институтов начали предприниматься автором еще в 2009 г. Они были связаны со стремлением обосновать понятие «региональный финансовый контроль»³⁸. В 2012 г. впервые было предложено уже непосредственно рассматривать отдельно региональное финансовое право как часть структуры общей теории финансового права³⁹. Так, было определено, что «в целях совершенствования механизма исследования региональных особенностей финансово-правового регулирования необходимо ввести в рамках финансового права новое научное направление – региональное финансовое право, что обусловлено **наличием специфики правового регулирования региональных финансовых правоотношений, потребностью финансово-правового обеспечения специфических региональных интересов государства, наличием обособленного организационно-правового механизма обеспечения названного интереса**»⁴⁰. Тогда же предлагалось ввести специальный раздел по региональному финансовому праву в учебники по финансовому праву и обосновывалась целесообразность проведения специальных диссертационных исследований, посвященных изучению регионального финансового права не только Российской Федерации, но и зарубежных стран⁴¹.

Также в 2012 г. была сделана попытка обоснования в системе регионального финансового права регионального бюджетного права⁴². Позднее, в 2014 г. уже были предложения по опреде-

³⁷ Впервые курс «Региональное финансовое право» был апробирован автором данных строк на юридическом факультете Курского государственного университета в 2011 г. в рамках программы подготовки магистрантов «Административное; финансовое право», а также в форме научного семинара магистратуры «Финансовое, налоговое и таможенное право» на факультете права Национального исследовательского университета Высшая школа экономики.

³⁸ Лагутин И.Б. Понятие регионального финансового контроля // Финансовое право. 2009. № 7; Лагутин И.Б. Региональный финансовый контроль: организационно-правовые и теоретические основы: Монография. М.: Юрлитинформ, 2009.

³⁹ Лагутин И.Б. Актуальные проблемы теории и практики государственного регионального бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право. 2012. № 9. С. 20.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Там же.

⁴² Лагутин И.Б. Особенности региональных бюджетных отношений и развитие российской модели бюджетного федерализма // Финансовое право. 2012. № 8. С. 15–18; Лагутин И.Б. Финансово-правовые основы регионального финансового контроля: Монография. М.: Юрлитинформ, 2012; Бюджетная реформа в России и правовое регулирование региональных бюджетных отношений: Монография / Отв. ред. И.Б. Лагутин. Курск, 2012.

лению и других институтов регионального финансового права – **регионального и местного денежного обращения**⁴³ и **регионального публичного страхования**⁴⁴.

Подводя общий итог, можно отметить, что в настоящее время возникла **необходимость выделения в рамках финансового права отдельного научного направления – регионального финансового права**, что вызвано потребностью в развитии системы финансового права Российской Федерации.

§ 2. Предмет регионального финансового права. Структура законодательства, регулирующего публичные региональные финансовые отношения

При определении предмета регионального финансового права вначале стоит обратить внимание на то, что вообще понимается под предметом финансового права.

В настоящее время большинство базовых и специальных категорий науки финансового права подвержены трансформации, что необходимо учитывать и при определении предмета регионального финансового права. Большинство научных подходов к определению категорий науки финансового права, как правило, основаны или на советском, или на зарубежном опыте. Так, большинство ученых в России в качестве базовой категории финансового права по-прежнему используют советскую категорию «финансовая деятельность государства»⁴⁵, добавив к ней уровень местного самоуправления и получив в итоге «финансовую деятельность государства и муниципальных образований». Однако встречаются и альтернативные точки зрения. Так, впервые Р.О. Халфина при переводе на русский язык монографии французского ученого П.М. Годме (в оригинале называется «Публичные финансы») назвала ее «Финансовое право», фактически уравнивая эти понятия⁴⁶. Далее, еще в начале 90-х гг. А.А. Нечай в качестве базовой категории современного финансового права предложила использовать категорию «публичные фонды»⁴⁷. Потом эту идею продолжил развивать А.Н. Козырин, который в качестве базовой категории российского финансового права также применяет зарубежную категорию «публичные финансы»⁴⁸.

В данном исследовании предлагается использовать в качестве базовой категории категорию «общественные финансы»⁴⁹ как для финансового права в целом, так и для регионального финансового права в частности. Важно понимать, что прилагательное «общественный» в России не только является более традиционным, но и имеет нормативную основу⁵⁰, в отли-

⁴³ Артемов Н.М., Лагутин И.Б. Региональное и местное денежное обращение: особенности осуществления и правового регулирования // Государство и право. 2014. № 2. С. 101–105.

⁴⁴ Артемов Н.М., Лагутин И.Б. Публичное страхование в российском финансовом праве: вопросы теории и практики // Государство и право. 2014. № 6. С. 106.

⁴⁵ Стоит отметить, что региональная составляющая присутствовала и в советском финансовом праве. Так, например, бюджетная система СССР состояла из государственного бюджета СССР, союзного бюджета, государственных бюджетов союзных республик, бюджетов АССР, республиканских бюджетов союзных республик, местных бюджетов (Финансовое право. М.: Юридическая литература, 1971. С. 94).

⁴⁶ Годме П.М. Финансовое право / Перевод и вступительная статья доктора юридических наук, проф. Р.О. Халфиной. М.: Прогресс, 1978. 428 с.

⁴⁷ См.: Нечай А.А. Публичные фонды как категория современного финансового права // Журнал российского права. 2004. № 11.

⁴⁸ См. подробнее: Финансовое право: альбом схем / Под ред. А.Н. Козырина. М. – Курск, 2008.

⁴⁹ Вопрос необходимости введения в научный оборот понятия «общественные финансы» поднимался автором и ранее. См.: Лагутин И.Б. Категория «общественные финансы» в финансовом праве // Налоги и финансы. 2013. № 4 (65).

⁵⁰ См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»; Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»; Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»; Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-

чие от прилагательного «публичный», которое только недавно стало использоваться в российском законодательстве⁵¹. Более того, употребление словосочетания «общественные финансы» не вызывает непонимания и при переводе на английский язык, так как дословно переводится как «public finances». Однако стоит отметить, что словосочетания «общественные финансы» и «публичные финансы» не всегда являются тождественными понятиями с точки зрения российского финансового права⁵². Так, под публичными финансами, как правило, понимаются государственные и муниципальные финансы, а общественные финансы **представляют собой финансы, при использовании которых должен учитываться общественный (общий) интерес**. Следовательно, второй подход является более широким и позволит относиться к финансовому праву и иные, схожие по содержанию с государственными (муниципальными) виды финансовых общественных отношений.

Стоит отметить, что в настоящее время наука финансового права направлена на изучение позитивного законодательства и опыта в области движения государственных и муниципальных финансов на федеральном, региональном и местном уровнях. При этом последние два непосредственно относятся к **региональному финансовому праву**. Однако такой подход оставляет за рамками финансового права иные важные общественные финансовые отношения, не связанные непосредственно с бюджетными, налоговыми и иными традиционными финансово-правовыми отношениями, но при использовании которых должен учитываться интерес общества и государства⁵³.

В этой связи к предмету регионального финансового права необходимо относить **общественные финансовые отношения, возникающие в территориальных образованиях Российской Федерации, включенных в единую систему финансового федерализма Российской Федерации, при реализации которых должен учитываться интерес общества**.

Также предмет регионального финансового права невозможно рассматривать в отрыве от общей системы **финансово-бюджетного федерализма государства**, так как именно необходимость развития бюджетного федерализма требует появления и развития регионального финансового права как отдельного направления финансового права не только в Российской Федерации, но и в зарубежных странах.

Стоит отметить, что региональное финансовое право находится в постоянной неразрывной связи с финансовым (бюджетным) федерализмом государства, включающим в себя элементы взаимодействия федеральных, региональных и местных органов публичной власти в области общественных финансов. В настоящее время выделяются три модели бюджетных

ФЗ «Об общественных объединениях» и др.

⁵¹ См.: ГК РФ. Ч. 1, ст. 97 и 426; ч. 2, гл. 57 и др.; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 06.07.2016. № 146; ст. 7 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в ред. от 29.05.2015).

⁵² В Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» понятия «общественный» и «публичный» вообще отождествляются (см. ст. 25 «Общественные (публичные) слушания»).

⁵³ В 2014 г. в субъектах Российской Федерации начали активно создаваться фонды капитального ремонта многоквартирных домов. Данные фонды предусматривают обязательное взыскание ежемесячных взносов в региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов, что фактически является «новым налогом». Однако в отличие от налогов данные средства взыскиваются не в бюджеты, а в фонды, действующие в специфичной правовой форме. Последствием возникновения таких фондов является отсутствие четкой процедуры утверждения, рассмотрения и использования указанных средств, а также контроля за их движением. Так, например, подобный фонд создан в Курской области под названием фонд «Региональный оператор фонда капитального ремонта многоквартирных домов Курской области», действующий на основе Закона Курской области от 22 августа 2013 г. № 63-ЗКО «О вопросах организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Курской области». Что касается контроля, то в указанном Законе делается ссылка на постановление Администрации Курской области от 20 сентября 2013 г. № 658-па «Об утверждении Порядка осуществления на территории Курской области контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, и обеспечением сохранности этих средств», который предусматривает контроль за расходованием указанных средств, по сути публичных финансов, частными аудиторскими организациями, что, по мнению автора, нарушает принцип обращения публичных денежных фондов.

отношений между центральной и территориальной властью (**децентрализованная, централизованная и смешанная**).

Бюджетный федерализм как принцип управления общественными финансами предполагает: 1) минимум два уровня управления, которые осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории и одного и того же населения; 2) каждый уровень имеет хотя бы одну сферу деятельности, в которой он полностью автономен; 3) имеются гарантии (хотя бы в форме простого декларирования в Конституции) автономии каждого уровня управления в собственной сфере⁵⁴.

Е.А. Морозова определяет бюджетный федерализм как «отношения между федеральными властями и органами власти субъектов федерации (в соответствии с этим внутри субъектов федерации с органами местного самоуправления) в части разграничения бюджетных прав и полномочий, расходов и доходов, а также распределение и перераспределение последних»⁵⁵.

По мнению А.Н. Козырина, «бюджетный федерализм как правовой принцип находит свое выражение в сочетании общегосударственных интересов в финансовой сфере с соответствующими интересами регионов (субъектов Российской Федерации). Он заключается, с одной стороны, в распределении бюджетных доходов и расходов, а с другой стороны – в распределении компетенции в бюджетной сфере между Российской Федерацией и ее субъектами»⁵⁶.

По отношению к региональному финансовому праву **децентрализованный бюджетный федерализм** отличается высокая степень финансовой независимости и самостоятельности региональных властей и отказ центральных органов управления от контроля над публичными финансами территориальных образований. **Централизованному бюджетному федерализму** свойственна высокая доля участия центральных властей в управлении публичными финансами территорий и существование единой общегосударственной системы финансового контроля. При **смешанной модели бюджетного федерализма** можно встретить постоянное усиление контроля со стороны центральной власти (в том числе финансового), при этом на местах функционируют независимые органы публичного управления.

В России в настоящее время реализуется смешанная модель правового регулирования региональных общественных финансов, что также демонстрирует специфику российской модели бюджетного федерализма.

Особенности существования российского бюджетного федерализма можно рассмотреть на примере организации бюджетного контроля. Так, например, в России созданы и существуют, параллельно с федеральными, региональные и местные органы бюджетного контроля. Однако такое соседство нельзя рассматривать как источник разногласий с высшими контрольными органами. Наоборот, их создание должно ликвидировать пробелы в системе общегосударственного финансового контроля, вызванные территориальными особенностями или особенностями, связанными с системой государственного устройства. Так, Х. Ведель обращает внимание на то, что федеральные и региональные счетные палаты должны «сотрудничать в интересах общего дела»⁵⁷. Более того, в ряде зарубежных стран в целях повышения эффективности бюджетного контроля именно региональные контрольно-счетные органы наделяются правом осуществления проверок расходования общегосударственных денежных средств на подведомственной им территории. Так, например, в Швейцарии контрольные органы кантонов

⁵⁴ См.: Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / Пер. с англ. М., 1993. С. 22.

⁵⁵ Морозова Е.А. Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации: Дис. . . . д-ра экон. наук. М., 2009.

⁵⁶ Козырин А.Н. Правовые основы бюджетного федерализма в России // Модернизация экономики России, итоги и перспективы. М., 2003. Кн. 2.

⁵⁷ Ведель Х. Взаимоотношения Федеральной счетной палаты и Земельных счетных палат Германии // Отношения между высшими федеральными и местными региональными контрольно-ревизионными органами: Материалы международного семинара (г. Москва, 14–16 апр. 1998 г.). М., 1999. С. 15.

по поручению федеральных властей могут проверять общегосударственные бюджетные средства⁵⁸.

Что касается иных аспектов бюджетной реформы в Российской Федерации, то в программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. определено, что «меры по разграничению расходных обязательств и доходных источников между **публично-правовыми образованиями** должны создать надежную основу для обеспечения устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов»⁵⁹. Из чего можно сделать вывод, что главной проблемой бюджетного федерализма в России является **неустойчивость доходной базы** бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Поэтому **первым шагом** в развитии региональных и местных бюджетных отношений **должно стать создание такого механизма правового обеспечения доходов региональных бюджетов, при котором бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований будут самодостаточными**. Этого можно добиться как путем более честного перераспределения публичных доходов, так и путем увеличения неналоговых поступлений в региональные и местные бюджеты за счет диверсификации неналоговых доходов, а также использования всех возможных способов получения указанных доходов.

Фактически доходы бюджета весьма многочисленны и разнообразны. По мнению А.Г. Пауля, «закрепленная в современном бюджетном законодательстве система доходов бюджетов не всегда отвечает логическим критериям построения систем»⁶⁰. Российское бюджетное законодательство выделяет три основных вида доходов бюджетов субъектов Российской Федерации: первый – налоговые доходы; второй – неналоговые доходы; третий – безвозмездные поступления. Однако в России различными субъектами Российской Федерации доходы бюджетов формируются неравномерно и несистемно.

Вторым шагом развития бюджетного федерализма должна стать возможность и заинтересованность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований самостоятельно формировать свои расходы исходя из интересов и предпочтений общества. Так, Д.Л. Комягин справедливо отмечает, что расходы имеют приоритет по отношению к доходам⁶¹ и именно расходы должны определять виды и размеры доходов. При этом расходы должны быть не просто предусмотрены, но и запланированы в надлежащем объеме. И указанные объемы должно оценивать общество, а не публичные органы власти. Как справедливо определяет А.В. Ильин, «именно за личность должна быть признана возможность самостоятельно оценивать, насколько принадлежащие ей конституционные права и свободы финансово обеспечены государством»⁶². При этом важно понимать, что объемы региональных бюджетов не свидетельствуют о существовании в России децентрализованной модели бюджетного федерализма, так как большая часть расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации направлена не на развитие регионов, а на финансирование текущих расходов (выплату зарплат, социальные расходы и оплату коммунальных услуг). Поэтому **необходимо учитывать не только объемы расходов, но и их содержание**.

Особенностью бюджетных отношений в Российской Федерации является наличие субсидиарной бюджетной ответственности публично-правовых образований в отношении обяза-

⁵⁸ См. подробнее: Сумин А. Государственный финансовый контроль: швейцарская модель // Президентский контроль. 1997. № 3.

⁵⁹ Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.» // СЗ РФ. 13.01.2014. № 2 (ч. II). Ст. 219.

⁶⁰ Пауль А.Г. Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджета: Монография. Воронеж, 2011. С. 112.

⁶¹ См. подробнее: Комягин Д.Л. Бюджетное право: Учебное пособие. М., 2011. С. 78.

⁶² Ильин А.В. Расходы бюджетов в конституционном государстве: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. СПб., 2016. С. 13.

тельств нижестоящих бюджетов, что влияет и на доходные, и на расходные отношения и не позволяет развиваться российскому бюджетному федерализму. Данный институт не мотивирует регионы увеличивать свои доходы, которые сохраняют льготы в отношении региональных налогов, хотя сокращение этих льгот является резервом доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации и вообще негативно влияет на мотивацию региональных властей по увеличению иных доходов.

Важнейшее место в региональных бюджетных отношениях по-прежнему занимают межбюджетные трансферты. Наличие института межбюджетных трансфертов влияет на равноправие субъектов Российской Федерации в сфере бюджетных отношений и вызывает споры и часто непонимание в значительной части регионов (одни регионы являются донорами, бюджеты других в значительной части состоят из дотаций). Поэтому **третьим шагом** бюджетной реформы в России является изменение механизма распределения межбюджетных трансфертов путем создания более понятных условий для получения их всеми субъектами Российской Федерации. Важно также отметить, что в современной системе региональных бюджетных отношений **начинает складываться позитивный процесс частичной замены межбюджетных трансфертов институтом бюджетного кредита**, когда средства передаются субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям на возмездной и возвратной основе и должны тратиться исключительно по целевому назначению, что делает процесс расходования этих средств более качественным и прозрачным. При этом важно иметь в виду, что бюджетные кредиты, как показывает практика, в дальнейшем имеют свойство трансформироваться в безвозвратные средства по инициативе федеральных властей.

Также в основу предмета регионального финансового права заложена система законодательства, регулирующая финансовые отношения на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которая определяется как совокупность нормативных правовых актов, регулирующих отношения в определенной сфере в соответствии с федеративным устройством государства. Структура бюджетного законодательства Российской Федерации определяется федеративным устройством России и существованием в ней системы местного самоуправления.

Согласно ст. 2 БК РФ бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из БК РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации на соответствующий год, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих правоотношения, указанные в ст. 1 БК РФ.

Согласно определению, данному Т.В. Конюховой, бюджетное законодательство как часть финансового законодательства – это совокупность актов, определяющих бюджетное устройство государства, его субъектов, местного самоуправления, регулирующих отношения по поводу распределения бюджетных средств между бюджетами разного уровня, их расходования, а также актов, устанавливающих порядок формирования и исполнения бюджетов, осуществления финансового контроля, формирования внебюджетных фондов и ответственность за нарушение бюджетного законодательства⁶³. Д.Л. Комягин определяет бюджетное законодательство (в узком виде) как законодательство, состоящее из двух звеньев: из постоянно действующего

⁶³ См.: Конюхова Т.В. О системе российского бюджетного законодательства // Журнал российского права. 2001. № 6. 37–43.

закона о финансах, в котором определяются принципы, процедуры и полномочия участников бюджетной деятельности, и из принятых в соответствии с ним ежегодных законов о бюджете⁶⁴.

Существуют различные точки зрения по поводу самого термина «законодательство». Т.В. Конюхова употребляет его в своем определении в широком смысле, то есть как совокупность законов и правовых актов различного уровня. Это прослеживается и в других ее работах⁶⁵. Так же считает и М.Ф. Маликов⁶⁶. В узком смысле под термином «законодательство» понимаются только законы. Такой точки зрения придерживаются А.С. Пиголкин и др.⁶⁷

Согласимся с мнением Ю.Г. Хамнуева о том, что в правотворческой деятельности необходимо последовательно реализовывать «узкий» подход в определении законодательства⁶⁸, поэтому в данной работе акцент будет сделан на нем. Однако также будут упомянуты подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения в субъекте.

Исходя из формулировки, данной БК РФ, можно выделить федеральное бюджетное законодательство, региональное бюджетное законодательство и нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления в области местного бюджета.

Законодательство, регулирующее региональные финансовые отношения, значительно шире понятия «региональное финансовое законодательство». Региональное финансовое законодательство – это подсистема финансового законодательства Российской Федерации, которая включает законы субъектов Российской Федерации, регулирующие группы финансовых отношений в пределах самостоятельности финансовой деятельности регионов. Региональное финансовое законодательство полностью входит в систему законодательства, регулирующего общественные финансовые отношения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Оно, по мнению ведущих ученых-правоведов, является важнейшим условием не только эффективности действия бюджетного законодательства Российской Федерации, но и жизнеспособности самой Федерации⁶⁹.

Основополагающие нормы, регулирующие общественные финансовые отношения, определены Конституцией Российской Федерации. В соответствии с п. «з» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития, а в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов налогообложения и сборов. Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ).

Конституция содержит различные положения, имеющие большое значение для установления принципов и основ бюджетного устройства Российской Федерации, налоговых и неналоговых доходов и формирования финансовой политики Российской Федерации в целом. Например, согласно ст. 114 Конституции Правительство РФ разрабатывает проект федерального бюджета, представляет отчет об исполнении, а также проведении единой финансовой, кредитной и денежной политики.

Стоит отметить, что важнейшей составляющей регионального финансового права является законодательство, регулирующее региональные и местные бюджетные отношения. На его

⁶⁴ Комягин Д.Л. Бюджетное право России: Учебное пособие. М., 2011. С. 70–71.

⁶⁵ Конюхова Т.В. К вопросу об актах бюджетного законодательства // Журнал российского права. 2003. № 12. С. 48–55.

⁶⁶ Маликов М.Ф. Региональное право. Уфа, 2002. Т. 2. С. 187.

⁶⁷ Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 5.

⁶⁸ Хамнуев Ю.Г. О существующих определениях термина «законодательство» в отечественном правоведении // Сибирский юридический вестник. 2003. № 1; Научная электронная библиотека: elibrary.ru/title_about.asp?id=9378.

⁶⁹ См. например: Конюхова Т.В. Региональное бюджетное законодательство // Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / Под ред. Г.В. Петровой. СПб., 2003. С. 181.

примере можно понять иерархию нормативных правовых актов, регулирующих региональные бюджетные отношения⁷⁰.

Основополагающим законодательным актом в этой связи является БК РФ – кодифицированный федеральный акт № 145-ФЗ, который принят 31 июля 1998 г., а введен в действие с 1 января 2000 г. БК РФ устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации⁷¹.

Бюджетные права органов субъектов Российской Федерации разбиваются на три группы: по отношению к Федерации, к собственному бюджету и к местным бюджетам⁷².

На существование самобытности регионального финансового права указывает еще и тот факт, что предмет регулирования и определения полномочий между Федерацией и ее субъектами в бюджетной сфере разграничен. Об этом свидетельствуют ст. 7 и 8 БК РФ. Согласно ст. 8 субъект Федерации уполномочен устанавливать порядок составления и рассмотрения проекта своего бюджета, его утверждения и исполнения, осуществления контроля его исполнения и т. д.

К законам, так или иначе регулирующим региональные финансовые отношения, можно отнести ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Так, ст. 5 указанного Закона определяет полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении бюджета субъекта Российской Федерации. Пункт 2 ст. 5 гласит, что «законом субъекта Российской Федерации утверждаются бюджет субъекта Российской Федерации и отчет о его исполнении, представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)⁷³.

Большое значение также имеет ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», который осуществляет правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, определяет их состав, структуру, основные полномочия, права, обязанности и ответственность должностных лиц контрольно-счетных органов и т. д.

За БК РФ и федеральными законами, раскрывающими его положения, следуют ежегодные федеральные законы «О бюджете». Бюджет с юридической точки зрения представляет собой правовой акт, основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного фонда государства или муниципального образования, утверждаемый соответствующим представительным органом государственной власти или органом управления⁷⁴.

⁷⁰ Стоит отметить, что в Российской Федерации встречаются примеры, когда федеральное законодательство не применяется, а отношения регулируются законодательством субъекта Российской Федерации. Фактически речь идет о моратории на действия федерального законодательства на определенной территории. Подобный подход реализуется в Республике Крым. Так, например, в ст. 1 Закона Республики Крым от 15 января 2015 г. № 66-ЗРК/2015 «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений» указано, что «предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации с учетом особенностей, установленных настоящим Законом». Фактически закрепляется приоритет норм регионального законодательства над федеральным, что противоречит Конституции РФ.

⁷¹ Комментарий к Бюджетному кодексу РФ / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2009; СПС «КонсультантПлюс». 2011.

⁷² Колюхова Т.В. Комментарий к бюджетному законодательству Российской Федерации // Право и экономика. 1996. № 23. С. 38–46.

⁷³ ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

⁷⁴ См.: Колюхова Т.В. О системе российского бюджетного законодательства // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 40.

В законах «О бюджете» определяются нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, особенности администрирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, распределения межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, вопросы реструктуризации денежных обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации и предоставления кредитов, а также особенности списания задолженности перед Федерацией и др.

Теперь остановимся на региональном финансовом законодательстве. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения в пределах своей компетенции (п. 4 ст. 3 БК РФ). Основным звеном законодательства, регулирующим региональные бюджетные отношения, являются законы о бюджете. В этих законах определяется общий объем доходов и расходов федерального бюджета, проводится разграничение налогов и доходов, поступающих на образование бюджетов. Так, например, в Законе Удмуртской Республики от 18 декабря 2015 г. № 95-РЗ «О бюджете Удмуртской Республики на 2016 г.» определяются основные характеристики республиканского бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, администрирование доходов, особенности исполнения бюджета, различные перечни, нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований, распределение бюджетных ассигнований, дотаций, структура расходов бюджета и т. д.

Важным источником регулирования финансовых отношений в субъекте Российской Федерации являются региональные законы о бюджетном процессе. Так, например, в Республике Алтай действует Закон Республики Алтай от 27 ноября 2007 г. № 66-РЗ «О бюджетном процессе в Республике Алтай» (в ред. от 4 апреля 2016 г.), в котором определены правовая основа бюджетного процесса, структура бюджетного законодательства, участники бюджетного процесса, их полномочия, публичные слушания бюджета и иные элементы бюджетного процесса Республики Алтай.

Стоит отметить, что Республикой Татарстан был принят свой Бюджетный кодекс, которым, помимо регулирования бюджетных правоотношений, бюджетного процесса и бюджетного устройства, а также определения бюджетных полномочий данного субъекта Российской Федерации, осуществляется регулирование государственного и муниципального финансового контроля в республике. С одной стороны, принятие такого рода акта является положительным моментом, так как такая четкая регламентация устраняет пробелы законодательства. Однако, например, Т.В. Конюхова считает принятие бюджетных кодексов в субъектах Российской Федерации нецелесообразным и полагает, что принятие законов о бюджетном устройстве, бюджетном процессе, о финансовом контроле и межбюджетных отношениях является достаточным.

Законы субъектов Российской Федерации с формулировкой «о бюджетном устройстве и бюджетном процессе», помимо норм, регулирующих бюджетный процесс, включают главы, определяющие бюджетное устройство субъекта Российской Федерации, то есть организацию бюджетной системы. Так, в Законе Белгородской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области»⁷⁵ в гл. 2 «Бюджетное устройство Белгородской области» определяются бюджетная система субъекта, правовая форма бюджетов, предназначение местного бюджета и т. д.

Стоит отметить, что в большинстве своем законы субъектов Российской Федерации о бюджетном процессе дублируют положения БК РФ.

Следует упомянуть законы субъектов о территориальных внебюджетных фондах, в частности о территориальных фондах обязательного медицинского страхования (ОМС). Терри-

⁷⁵ Закон Белгородской области от 16 ноября 2007 г. № 162 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области» // Белгородские известия. 27.11.2007. № 200–203.

ториальный фонд ОМС – самостоятельное государственное некоммерческое финансово-кредитное учреждение, обеспечивающее реализацию обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации путем сбора страховых взносов по утвержденным в законодательном порядке тарифам и финансирования за счет собранных взносов территориальных программ ОМС⁷⁶. Основные полномочия и правовое положение определяет Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»⁷⁷. Субъекты Российской Федерации принимают ежегодные законы о таких территориальных фондах.

Субъектами Российской Федерации также принимаются отдельные акты, которыми вносятся изменения в действующее бюджетное законодательство субъектов. На наш взгляд, их не стоит относить к системе регионального финансового законодательства в связи с тем, что они лишь изменяют положения того или иного законодательного акта, уже регулирующего определенные отношения. Однако сами субъекты Российской Федерации такие законы к бюджетному законодательству все же относят. Так, например, на официальном сайте Министерства финансов Республики Тыва законы, вносящие изменения в законы о бюджете и о бюджетном процессе, определены в графу «Региональное бюджетное законодательство Республики Тыва»⁷⁸.

Несколько слов хотелось бы сказать о законах субъектов Российской Федерации об исполнении бюджета за соответствующий год. Данные законы непосредственно не регулируют региональные бюджетные отношения, однако, как говорилось ранее, являются элементом исполнения законов субъектов Российской Федерации о бюджете на соответствующий год. В них субъекты отчитываются по доходам и расходам, о выполнении различных обязательств, об источниках финансирования дефицита бюджета субъекта и т. д.

Также бюджетные нормы встречаются в актах глав субъектов Российской Федерации, актах региональных органов законодательной и исполнительной власти. В качестве примера можно привести Постановление Губернатора Владимирской области «О порядке составления проекта областного бюджета и проекта бюджета Владимирской области».

§ 3. Система и методология регионального финансового права

Одной из основных проблем как в целом современного российского права, так и его отдельных отраслей является некомплексность его развития. Реформы законодательства в России чаще всего носят частный характер и направлены, как правило, на изменение отдельных положений нормативных правовых актов. Часто принимаются законы, вносятся изменения, вызванные в большей степени экономическими, практическими или политическими обстоятельствами или проблемами, нежели логикой развития права и государства. Несистемность свойственна в настоящее время и финансовому праву Российской Федерации.

Важно отметить, что системный подход в науке существует достаточно давно и является универсальным, применимым к большинству научных исследований. Так, по мнению В.Н. Садовского, «теоретически любой объект научного исследования может быть рассмотрен как особая система»⁷⁹. Несмотря на это, **в современных правовых исследованиях системный подход применяется достаточно редко.**

А.В. Оболонский и В.Д. Рудашевский справедливо указывают на то, что «интегративные тенденции, заложенные в системном подходе, не следует понимать как стремление к нивелировке особенностей отдельных наук. В центре внимания историка по-прежнему остается

⁷⁶ Толковый словарь экономических терминов // www.bibliotekar.ru.

⁷⁷ ФЗ от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.12.2010. № 49. Ст. 6422.

⁷⁸ Официальный сайт Министерства финансов Республики Тыва // www.minfin.tuva.ru/10/13/page69.html.

⁷⁹ Садовский В.Н. Основания общей теории систем. М., 1974. С. 5.

ретроспективное рассмотрение объекта, а правовед, как и до сих пор, будет заниматься нормативными сторонами вопроса. Но практическое овладение системными представлениями послужит предохранителем против абсолютизации тех или иных, пусть очень важных, но отнюдь не всеобъемлющих характеристик объекта»⁸⁰.

По мнению И.В. Блауберга и Э.Г. Юдина, «специфической чертой социальной науки в современных условиях является направленность научного познания в целом на создание эффективных средств управления – как природными, так и социальными процессами»⁸¹. Они также отмечают, что под системным анализом в науке понимается именно «методология решения крупных комплексных проблем в сфере управления»⁸². В этой связи финансовое право, содержащее в себе элементы управления публичными финансами, должно обязательно рассматриваться с использованием системного подхода.

Системность как методологический прием интересовал советских ученых⁸³ и продолжает занимать современных исследователей. Проблемы системности организации государственного управления и ее отдельных направлений исследуются чаще всего в рамках административного права и управленческой науки⁸⁴. Финансовое право имеет значительный пласт публичных управленческих отношений в части управления общественными финансами.

В философии под системой понимается нечто целое, составленное из частей, элементов, связанных между собой отношениями⁸⁵. По мнению В.Г. Афанасьева, «целостная система в качественном аспекте способна обладать такими свойствами, которые отсутствуют в обычной совокупности элементов системы. Именно появление нового качества у совокупности взаимодействующих элементов рассматривается как критерий целостности системы»⁸⁶. Таким образом, можно определить, что **целостная система есть новое качественное состояние ранее существовавших разрозненных элементов**. Более того, В.Г. Афанасьев в другой своей работе указывает на то, что «**система активно воздействует на свои компоненты**, преобразует их соответственно собственной природе. В результате исходные компоненты претерпевают заметные изменения – теряют некоторые свойства, которыми обладали до вхождения в систему, приобретают новые характеристики. При образовании системы нередко появляются новые компоненты, отсутствовавшие ранее»⁸⁷.

Однако стоит обратить внимание на то, что «эффективность практического применения системного подхода к конкретным проблемам народного хозяйства существенным образом зависит от глубины разработки методологических проблем»⁸⁸. То есть **системный анализ необходимо применять только совместно с иными методологическими приемами исследования финансового права**.

⁸⁰ Оболонский А.В., Рудашевский В.Д. Методология системного исследования проблем государственного управления. М., 1978. С. 18.

⁸¹ Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973. С. 7.

⁸² Там же. С. 232.

⁸³ Так, системный подход представлен в работах таких авторов, как: Антипов Г.А., Кочергин А.Н. Проблемы методологии исследования общества как целостной системы. М., 1988; Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). М., 1973; Он же. Общество: системность, познание, управление. М., 1981; Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин И.Г. Проблемы методологии системных исследований. М., 1970; Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973; Копнин П.В. Гносеологические и логические основы науки. М., 1974; Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. М., 1978; и др.

⁸⁴ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997; Оболонский А.В. Человек и управление / Отв. ред. М.И. Пискотин. М., 1987; Оболонский А.В., Рудашевский В.Д. Методология системного исследования проблем государственного управления. М., 1978; Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М., 2012; и др.

⁸⁵ Философская энциклопедия / Гл. ред. Ф.В. Константинов. М.: Советская энциклопедия, 1970. Т. 5. С. 18–19.

⁸⁶ См.: Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980. С. 24–25.

⁸⁷ Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. М., 1981. С. 19.

⁸⁸ Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. М., 1978. С. 5.

Более того, важно отметить, что **в финансовом праве, как в публичной отрасли права, обязательно должно быть преобладание публичного интереса над частным**, что по факту не всегда отражено в нормах права. Свойственно это было в большей степени социалистическому обществу, хотя и не повсеместно. Так, по мнению Я.З. Хайкина, «поддержание целостности общности как системы требует исторически определенного способа корреляции этих интересов»⁸⁹.

В целом системный подход предполагает рассмотрение отдельного направления как системы, которому присущи определенная структура, состоящая из элементов, субъектов и объектов, механизма взаимодействия субъектов и объектов, процессов обмена информацией и иных специфических черт, свойственных именно этому направлению. Как справедливо отмечает А.В. Оболонский, системный подход «дает возможность получить элементы нового знания об анализируемом объекте не в рамках какой-либо определенной дисциплины, а на стыке различных наук»⁹⁰.

Метод системного анализа, по мнению К.С. Бельского, есть способ мышления, основанный на обзорно-научном исследовании какого-либо объекта и рассматривающий его элементы не изолированно, а во взаимодействии, системно, в процессе их сборки в нечто целое. Целое – это система. В методологическом плане это новое системное знание⁹¹. Следовательно, **применение метода системного анализа при изучении финансового права позволит целостно (системно) по-новому изучить финансовое право, а региональное финансовое право будет являться частью этой системы, ее элементом.**

По мнению А.Д. Селюкова, система имеет, в отличие от устройства, два дополнительных свойства: взаимодействие элементов, обеспечивающее динамику их связи; целостность как качественное состояние взаимодействия, как новое качество, отсутствующее у взаиморасположенных, но не взаимодействующих между собой элементов, частей чего-нибудь⁹². Таким образом, **в одну систему могут входить не только структурно единые элементы, но и разрозненные. Главное, чтобы эти элементы были созданы для реализации единой цели**, например направленной на совершенствование механизмов движения публичных денежных фондов государства и органов местного самоуправления.

Важно также обратить внимание еще на одно преимущество системного подхода: системный подход позволяет сконструировать некую идеальную модель финансового права Российской Федерации, определить ее сильные и слабые стороны, а также понять пути ее дальнейшей модернизации. А.В. Оболонский и В.Д. Рудашевский определяют, что моделирование в области государствоведения, к которой, несомненно, относится финансовое право, имеет своей целью выявление и упрощение связей и переменных, релевантных заранее сформулированной теоретической концепции, а затем их упорядочение, типологизацию, допустимые трансформации и согласованные изменения для установления полного соответствия между теоретической гипотезой и наблюдаемыми фактами⁹³. В юридических же исследованиях, по их мнению, «модель – это внутренне связанная совокупность суждений, выраженных вербально, статистически и количественно, которая образует систему, рассматриваемую как условный элемент исследуемых отношений»⁹⁴.

⁸⁹ Хайкин Я.З. Структура и взаимодействие моральной и правовой систем. М., 1972. С. 31.

⁹⁰ Оболонский А.В. Человек и управление / Отв. ред. М.И. Пискотин. М., 1987. С. 5.

⁹¹ См.: Бельский К.С. Философские методы познания финансового права // Право и государство: теория и практика. 2011. № 1 (27). С. 51.

⁹² См. подробнее: Селюков А.Д. Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. № 6. С. 21.

⁹³ См.: Оболонский А.В., Рудашевский В.Д. Методология системного исследования проблем государственного управления. М., 1978. С. 28.

⁹⁴ Там же. С. 28–29.

По мнению Г.В. Атаманчука, «для государственного управления системное представление его компонентов, элементов и их взаимосвязей имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение», и от того, что «понимается под системой государственного управления, какие и в каком порядке включаются в нее управленческие проявления, как они соотносятся между собой и приводятся в реальное взаимодействие, зависит почти все, что ассоциируется с государственным управлением»⁹⁵.

В этой части стоит отметить, что, с одной стороны, **финансовое право является системой управления общественными финансами государства и органов местного самоуправления**, включающей в себя региональный и местный уровни управления. С другой стороны, **само региональное финансовое право можно рассматривать как систему, имеющую свои особые элементы и свою специфику**.

А.В. Оболонский обращает внимание еще на одну методологическую проблему, возникающую при применении системного подхода при изучении государственного и муниципального управления. Так, он указывает на то, что «государственное управление есть деятельность, осуществляемая людьми, по отношению к людям и в интересах людей»⁹⁶. Следовательно, **управление публичными финансами должно осуществляться исключительно в интересах людей**, а не в интересах государства или публичных органов власти⁹⁷. Более того, А.В. Оболонский применительно к праву определяет, что «ученые-управленцы анализируют систему органов управления, нормативно-юридическую основу их деятельности, информационные потоки, процедуры принятия решений и контроля за их исполнением, принципы построения и функции аппарата, компетенцию органов и должностных лиц, иерархию подразделений, проблемы автоматизации управленческого труда... но не реальное поведение людей в сфере управления»⁹⁸. То есть **основной целью финансового права должен быть человек, а именно его жизнедеятельность в государстве, а не государство в лице органов публичной власти**.

В этой связи уже в основе отдельных частей финансового права изначально заложено глубокое теоретическое противоречие: непонятно, **чьи интересы должны учитываться в первую очередь при совершенствовании норм финансового законодательства – интересы государства или интересы общества?** И что делать, если эти интересы прямо противоположны. Так, например, в налоговом праве существует проблема исполнения обязанности по уплате региональных и местных имущественных налогов, а основными плательщиками указанных налогов являются физические лица, подавляющая часть которых – граждане Российской Федерации. Возникает резонный вопрос: из чьих интересов должен исходить законодатель при решении указанной проблемы? С одной стороны, он должен исходить из интересов органов публичной власти, так как нужно увеличить доходы бюджетов, заставив всех без исключения платить налоги. Полученные же доходы, в свою очередь, позволят «жизнь людей сделать лучше и качественнее». Однако это качественное улучшение осуществляется за счет самих же людей, то есть законодатель, желая улучшить жизнь людей, одновременно ее ухудшает, накладывая на них дополнительное бремя. При этом стоит понимать, что **уплата налогов – это вещь конкретная, а благо, получаемое от публичных органов власти, – чаще всего вещь абстрактная, поэтому понятная причинно-следственная правовая связь должна быть заложена в основу системного подхода**.

Как показывает практика, публичное управление не всегда подразумевает системность. Так, В.Е. Чиркин справедливо отмечает, что «общество, его коллективы управляются **систем-**

⁹⁵ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 92.

⁹⁶ Оболонский А.В. Человек и управление / Отв. ред. М.И. Пискотин. М., 1987. С. 7.

⁹⁷ См. подробнее об этом: Лагутин И.Б. Категория «общественные финансы» в финансовом праве // Налоги и финансы. 2013. № 4 (65). С. 24–28.

⁹⁸ Оболонский А.В. Человек и управление / Отв. ред. М.И. Пискотин. М., 1987. С. 7.

ным (иногда говорят – структурным) и **бессистемным** (бесструктурным) способами»⁹⁹. Бессистемность в настоящее время свойственна многим направлениям государственной политики Российской Федерации. В этой связи интересным выглядит мнение советского ученого В.П. Кузьмина, который выделял в своей работе три типа наиболее общих объектов природы и общества: отдельный предмет – целостная система – совокупная разнообъектная действительность¹⁰⁰.

Как отмечают А.В. Оболонский и В.Д. Рудашевский, «строгое системное исследование сложного явления включает в себя две последовательные ступени – структурный анализ и функциональный анализ»¹⁰¹. В этой связи при изучении финансового права, которое, несомненно, является сложным образованием, возникает методологическая проблема, связанная с объектом исследования: **системным должно быть финансовое право или же наука финансового права** либо системность должна быть свойственна тому и другому?

Итак, применительно к финансовому праву необходимо, по мнению автора, разграничить:

1) **системность развития финансового права как отрасли права**, которая представляет собой цепь последовательных и взаимосвязанных действий по совершенствованию финансового законодательства, включающая в себя **системность организации отдельных институтов финансового права** как элементов общей системы финансового права. При этом можно указать и на **системность отдельных элементов финансового права**, таких как бюджетное право, налоговое право, денежное право и др. Также системно можно рассматривать и **региональное финансовое право как элемент единой системы финансового права**;

2) **системность как методологический прием, применяемый при изучении науки финансового права**, представляющий собой рассмотрение науки финансового права как единой системы, **включающей в себя отдельные научные направления**, но при этом **входящей в общую систему юридической науки**.

Любая система, в том числе система финансового права, состоит из элементов. Важно отметить, что не все элементы имеют одинаковое значение для системы финансового права. Так, одни элементы являются **системообразующими**, а другие – **дополняющими** систему элементами. Более того, элементы системы могут различаться и качественно: **формировать основу системы** (теоретические элементы) и являться **непосредственно ее структурными элементами**¹⁰². В этой связи региональное финансовое право Российской Федерации, несомненно, может претендовать на статус системообразующего элемента, так как фактически **является обязательной частью системы финансового права, вытекающей из формы государственного устройства Российской Федерации**.

Более того, для эффективной работы системы финансового права **важнейшее значение имеет влияние внешних факторов**. Об этом в своей работе пишет В.Г. Афанасьев, который указывает на то, что система – это такое образование, в котором «внутренние связи частей между собой являются преобладающими по отношению к движению этих частей и к внешнему воздействию на них»¹⁰³. То есть применительно к исследуемой проблеме **все элементы системы финансового права подвержены влиянию процессов (политических, экономических и др.), происходящих в российском обществе, которые напря-**

⁹⁹ Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М., 2012. С. 21.

¹⁰⁰ См. подробнее: Кузьмин В.П. Принцип системности в теории и методологии К. Маркса. М., 1980. С. 30.

¹⁰¹ Оболонский А.В., Рудашевский В.Д. Методология системного исследования проблем государственного управления. М., 1978. С. 8.

¹⁰² Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. С. 214.

¹⁰³ Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980. С. 26.

мую не зависят от самой этой системы, но без учета которых невозможно составить правильное о ней представление. В России на постсоветском пространстве федеративное устройство переживало несколько периодов: от полной децентрализации («берите суверенитета сколько хотите») до практической централизации системы управления (фактическое назначение глав субъектов Российской Федерации, создание института федеральных инспекторов и т. д.), затем снова вернулась тенденция к снижению централизации. Эти обстоятельства не могли не повлиять и на развитие в России института регионального финансового права, так как публичные финансы всегда тесно связаны с властными полномочиями.

Стоит отметить, что вообще принципы системного исследования проблем государственного управления были сформулированы еще в конце 70-х гг. прошлого века А.В. Оболонским и В.Д. Рудашевским, которые определили, что системный анализ строится на «принципе **целостности** рассмотрения объекта и принципе **изоморфизма**, то есть схожести законов, действующих в различных областях действительности»¹⁰⁴. Более того, они справедливо указывают на то, что «системная картина мира предполагает иерархичность его построения»¹⁰⁵.

Итак, как уже было определено ранее, система представляет собой многосоставное образование, включающее в себя как взаимосвязанные, так и разрозненные элементы, объединяющиеся общей целью и задачами. По мнению В.Г. Афанасьева, «огромное значение в определении качественной специфики системы, ее особенностей, свойств имеет **структура** – внутренняя форма системы, представляющая собой **способ взаимосвязи, взаимодействия образующих ее компонентов**»¹⁰⁶.

Следовательно, при изучении системы финансового права важнейшее значение имеет исследование ее элементов, выявление их особенностей и установление между ними механизма взаимосвязи. Так, В.Н. Садовский при изучении системности обращал внимание на то, что «свойства системы оказываются не просто суммой свойств составляющих ее отдельных элементов, а определяются спецификой связи и отношений между элементами, то есть конституируются как интегративные свойства системы как целого. Наличие связей и отношений между элементами системы и порождаемые ими интегративные целостные свойства системы обеспечивают относительно самостоятельное, обособленное существование, функционирование (а в некоторых случаях и развитие) системы»¹⁰⁷.

Итак, **финансовое право является, с одной стороны, частью единой правовой системы государства, а с другой – сложной системой.** Система финансового права представляет собой совокупность элементов финансового права, имеющих свои отличительные особенности и внутреннее строение, обособленные друг от друга, а также от других отраслей права.

Группа однородных по формам и методам аккумуляции (собирания) или распределения фондов денежных средств экономических отношений получила название «финансовый институт»¹⁰⁸, а совокупность финансовых институтов и подотраслей представляет собой систему финансового права.

Понятие «институт» употребляется в двух основных значениях: во-первых, как элемент внутреннего строения публичных финансов, а именно как определенное звено, состоящее из частей, объединенных на основе общности отношений. Во-вторых, под термином «институт» понимается объединение правовых норм, имеющих общий объект правового регулирования, в единый элемент, независимо от того, относятся ли они к одной отрасли права. В этой связи

¹⁰⁴ Оболонский А.В., Рудашевский В.Д. Методология системного исследования проблем государственного управления. М., 1978. С. 14.

¹⁰⁵ Там же. С. 15.

¹⁰⁶ Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. М., 1981. С. 24.

¹⁰⁷ Садовский В.Н. Основания общей теории систем. М., 1974. С. 83–84.

¹⁰⁸ Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России. М., 1995.

необходимо разграничивать финансовую систему как экономическую категорию, состоящую из финансовых органов и кредитных учреждений, и систему финансового права как юридическую категорию, в состав которой входит совокупность правовых норм общей и особенной частей финансового права, объединенных в подотрасли и институты¹⁰⁹.

Построение системы финансового права по признаку институтов, регулирующих мобилизацию и расходование государством денежных средств, дает возможность выявить и такую важнейшую особенность финансового права, как наличие в этой отрасли права двух видов юридических институтов:

а) **единые институты**, охватывающие своим регулированием весь комплекс отношений, подлежащий финансово-правовому воздействию;

б) **смешанные (комплексные) институты**, в которых данный комплекс финансовых отношений в порядке последовательности их возникновения регулируется не только финансовым правом, но и другими отраслями¹¹⁰.

Финансовое право включает большое количество правовых норм, между которыми складываются сложные системные связи. Необходимое условие финансового права как самостоятельной отрасли права, как целостного упорядоченного образования – строгая внутренняя организация образующего его нормативного массива¹¹¹.

Стоит отметить, что современной системе финансового права свойственна тенденция к унификации внутренней структуры: так, в настоящее время отдельные институты финансового права объединяются учеными в более крупные образования – подотрасли финансового права.

В настоящее время в науке не разработаны четкие критерии, позволяющие те или иные формы общественных отношений относить к комплексным (смешанным) правовым институтам или подотраслям финансового права. В большинстве случаев это делается учеными интуитивно или преследуется цель внести что-то новое в науку, выводя традиционные отношения на новый уровень, придавая им статус подотрасли финансового права. Но стоит отметить, что указанное деление, как правило, в большей степени носит условный характер. В этой связи важно понимать, что отнесение регионального финансового права к правовым институтам или подотраслям финансового права не имеет принципиального значения. **Большой смысл регионального финансового права заключается в том, что в отличие от многих других подотраслей или институтов финансового права региональное финансовое право указывает на существование вертикального способа построения системы финансового права, а не только горизонтально-содержательного, как было раньше, что позволяет по-новому рассмотреть систему финансового права.**

Подводя итог, можно определить, что в настоящее время **подотрасли и институты финансового права необходимо разделять не только горизонтально, но еще и вертикально. Так, само региональное финансовое право является вертикальным институтом финансового права, а его элементы – вертикальными институтами и субинститутами подотраслей и институтов финансового права.** Так, например, институт регионального денежного права, являясь частью регионального финансового права, одновременно выступает факультативным институтом денежного права как подотрасли финансового права.

¹⁰⁹ Так, к финансово-правовым институтам некоторые ученые относят, например, «институт бюджетно-правовой ответственности» (Маркелов Ф.В. Проблемы соотношения видов субъектов бюджетных правоотношений и бюджетно-правовой ответственности в аспекте системного исследования отдельных финансово-правовых институтов // Вестник Саратовской государственной академии права. 2006. № 2. С. 146; Он же. Проблемы формирования института бюджетно-правовой ответственности // Право и государство. 2006. № 2. С. 95); «институт государственного кредита» (Махмутова Э.Х. Финансово-правовой институт государственного кредита: перспективы развития // Финансовое право. 2004. № 4. С. 53) и др.

¹¹⁰ Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 92.

¹¹¹ Костюков А.Н. Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права. Омск, 2002. С. 27.

Стоит отметить, что попытки построить систему регионального финансового права автором уже предпринимались. Так, в статье в журнале «Финансовое право» (2012, № 9) было указано, что «содержательными элементами регионального финансового права являются региональное бюджетное право, правовое регулирование региональных налогов, региональный публичный кредит и государственный региональный бюджетный контроль»¹¹².

Указанный ранее подход был расширен, и в настоящее время систему регионального финансового права можно представить следующим образом.

К **общей части** регионального финансового права можно отнести **понятие, предмет и систему регионального финансового права**, а также его **методологию**. Более того, в общей части необходимо рассматривать и **региональное финансовое право как науку** в процессе ее развития¹¹³.

К **особенной части** относятся **непосредственно институты регионального финансового права**, такие как:

- **региональное денежное право**;
- **бюджетные институты регионального финансового права** (правовое регулирование публичных региональных и местных расходов; доходы региональных и местных бюджетов в Российской Федерации¹¹⁴; особенности правового обеспечения регионального бюджетного процесса)¹¹⁵;
- **региональный публичный кредит**¹¹⁶;
- **региональное налоговое право** (понятие регионального налога, имущественные налоги как основа региональных и местных бюджетов, особенности исполнения налоговой обязанности в отношении региональных и местных налогов);
- **региональный бюджетный контроль**¹¹⁷ (организационные особенности регионального бюджетного контроля, специфика правового обеспечения регионального бюджетного контроля, процедуры осуществления регионального бюджетного контроля);
- **правовое регулирование регионального публичного страхования**.

¹¹² Лагутин И.Б. Актуальные проблемы теории и практики государственного регионального бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право. 2012. № 9. С. 20.

¹¹³ Частично вопросы общей части регионального финансового права затрагивались в следующих правовых диссертационных исследованиях: Смирникова Ю.Л. Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Дурманова О.М. Закрытое административно-территориальное образование как субъект финансового права: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010; Бирюкова Е.А. Конституционно-правовые основы бюджетной политики субъектов Российской Федерации (по материалам Сибирского федерального округа): Дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008; Шугаев А.А. Бюджетно-налоговый федерализм: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Кюрджиев Д.Н. Правовое регулирование межбюджетных отношений в условиях развития региональных финансов Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008 и др.

¹¹⁴ Данное направление рассматривалось в следующих правовых диссертационных исследованиях: Боженко С.Я. Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2011; Чулковский К.Ю. Правовое регулирование доходов местных бюджетов: Дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. Дышкова А.С. Правовое регулирование доходов бюджета субъекта Российской Федерации (на примере Карачаево-Черкесской Республики): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Петрова И.В. Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008.

¹¹⁵ Данное направление рассматривалось в следующих правовых диссертационных исследованиях: Романько А.Н. Правовое регулирование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011; Седельникова Р.И. Проблемы исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (региональный аспект): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

¹¹⁶ Данное направление рассматривалось в следующих правовых диссертационных исследованиях: Богданова А.В. Правовое регулирование государственного кредита субъекта Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2017; Бездворных М.В. Правовое регулирование института государственных долговых обязательств как источника финансирования дефицита регионального бюджета (на примере Республики Карелия): Дисс. ... канд. юрид. наук. Петрозаводск, 2008.

¹¹⁷ Данное направление рассматривалось в следующих правовых диссертационных исследованиях. Кошлина М.Н. Правовое регулирование бюджетного контроля субъектов Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Дударова З.З. Правовые основы системы бюджетного контроля в субъекте Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010 и др.

Важно понимать, что перечень институтов особенной части не является исчерпывающим и может быть дополнен новыми институтами при условии появления новых видов общественных отношений и их региональных особенностей. Так, например, в настоящее время планируется выделение отдельного сегмента в российской банковской системе – региональных банков, которые должны составить новый вид кредитной организации – региональный банк¹¹⁸ и получить особый правовой статус в Российской Федерации¹¹⁹. Вступление в силу соответствующего федерального закона предполагается с 1 января 2018 г. Стоит отметить, что уже достаточно давно в России существует Ассоциация региональных банков России (ассоциация «Россия»), целью которой является поддержка и развитие региональных банков Российской Федерации. Данная ассоциация была создана еще в декабре 1990 г. на базе территориальных контор и отделений Промстройбанка СССР и 13 его областных управлений¹²⁰. Что касается финансового права, то в отношении региональных банков планируется ввести упрощенный порядок государственного регулирования, направленный на сокращение отчетности, либерализацию процедурных и иных моментов организации и деятельности региональных банков по сравнению со всеми остальными кредитными организациями.

К **факультативной части** можно отнести региональное финансовое право зарубежных стран¹²¹ – как его теоретические, так и практические аспекты, а также небольшую часть международных актов, регулирующих финансовые отношения на территориальном уровне. Так, например, к таким актам можно отнести Устав Европейской организации региональных органов внешнего контроля государственных финансов¹²². Членами указанной организации от России являются 16 контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации¹²³.

Что касается вопросов **методологии** регионального финансового права, то в целом методы исследования регионального финансового права схожи с методами исследования финансового права, но при этом можно отметить **дополнительные методологические приемы**, которые применяются при изучении регионального финансового права.

Наиболее подробно методы познания финансового права характеризуются в специальных статьях К.С. Бельского¹²⁴, посвященных методологии финансового права. Так, К.С. Бельский выделяет следующие философские методы познания финансового права: метод историзма, синтетического анализа, сравнительного познания, логического познания, диалектический метод. Что касается специально-научных методов познания финансового права, то К.С. Бельский указывает на существование в финансовом праве таких методов, как метод плановости познания, исторический, именуемый также историко-правовым, системно-логический, формально-догматический, сравнительно-правовой, именуемый также компаративным, метод сравнительно-исторического исследования, финансово-социологического исследования, а также методы обращения к пограничным отраслевым юридическим наукам и к финансово-экономической наукам. Важно понимать, что применение указанных К.С. Бель-

¹¹⁸ В проекте закона определено, что региональный банк – это «кредитная организация, величина активов которой не превышает 7 млрд рублей, имеющая право осуществлять банковские операции, предусмотренные настоящим Федеральным законом, исключительно на территории субъекта Российской Федерации, в котором находится постоянно действующий исполнительный орган кредитной организации, и на территории субъектов Российской Федерации, граничащих с ним» (см.: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/47094.html>).

¹¹⁹ Центробанк подготовил проект закона об особом статусе региональных банков // zakonbase.ru/news/centrobank-podgotovil-proekt-zakona-ob-osobom-statuse-regionalnyh-bankov (дата обращения: 29.07.2016).

¹²⁰ См.: www.asros.ru/ru/about (дата обращения: 04.08.2016).

¹²¹ См.: Морозова О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

¹²² http://www.eurorai.org/eurorai/eurorai_eng.nsf/menu/statutes (дата обращения: 04.08.2016).

¹²³ См.: www.eurorai.org/eurorai/eurorai_ru.nsf/menu/ (дата обращения: 05.08.2016).

¹²⁴ Бельский К.С. Философские методы познания финансового права // *Право и государство: теория и практика*. 2011. № 1 (73). С. 51; Он же. Специально-научные методы познания финансового права // *Право и государство: теория и практика*. 2011. № 2 (74). С. 55.

ским методов познания финансового права может иметь свою специфику при исследовании регионального финансового права, выражающуюся в использовании межрегионального анализа.

В настоящее время в России фактически существует нехватка специальных правовых исследований, направленных на изучение регионального финансового права в зарубежных странах. На эту проблему еще в 2009 г. обращал внимание А.Н. Козырин в своей работе «Сравнительно-правовой метод в финансовом праве». Так, он указывает на то, что «неосвоенным пластом отечественной финансовой компаративистики до сих пор остается субфедеральный уровень. Едва ли стоит пояснять, какое значение приобретают проблемы правового регулирования бюджетного федерализма (в ряде стран – бюджетного регионализма). Зарубежный опыт решения аналогичных проблем позволяет не только обогатить отечественных реформаторов ценным знанием, облегчить поиски оптимальной финансово-правовой модели, но и избежать возможных серьезных ошибок, способных перерасти в политические потрясения. Вот почему федеральный уровень сравнения финансового, бюджетного и налогового законодательства следует дополнять субфедеральным анализом, предусматривающим сравнительный анализ соответствующих отраслей законодательства различных субъектов одной или нескольких федераций. Применительно к «усложненным» унитарным государствам (Испания, Италия, Великобритания, Китай и др.) стоит задача проведения исследований по «региональной» финансовой компаративистике»¹²⁵. Также А.Н. Козырин справедливо отмечает, что «субфедеральная компаративистика уже давно и весьма успешно применяется при исследовании, например, уголовного и гражданского права США и Канады»¹²⁶.

В этой связи **метод сравнительно-правового исследования финансового права** необходимо дополнить отдельным направлением по изучению **регионального финансового права** и его отдельных институтов, обращенных на исследование не только субфедерального уровня федеративных государств, но и особых территорий «усложненных» и иных унитарных государств, а также территорий с особым правовым статусом. В этой связи в качестве примера можно привести работу И.Б. Лагутина «Региональный финансовый контроль в зарубежных странах: особенности организации и правового регулирования», которая подготовлена с применением сравнительно-правового метода регионального уровня¹²⁷.

Что касается применения историко-правового метода в финансово-правовых исследованиях, то он также может иметь региональную специфику. Так, например, допустимо сравнение организации и деятельности тех или иных финансовых институтов и их подразделений на отдельных территориях государства в один исторический период. При этом применение указанного метода может быть и основным (исследование посвящено именно истории тех или иных структурных элементов той или иной организации), и дополнительным (изучение центральных органов и их территориальных подразделений). В качестве примера применения историко-правового метода при изучении региональных особенностей организации и деятельности государственного финансового контроля можно привести работы, посвященные изучению государственного финансового контроля в Российской империи в первой половине XIX в.¹²⁸ Стоит отметить, что историко-правовое направление в науке финансового права, а в

¹²⁵ Козырин А.Н. Сравнительно-правовой метод в финансовом праве // Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М., 2009. С. 15.

¹²⁶ Там же.

¹²⁷ Опубликована в журнале «Правоведение. Известия высших учебных заведений». 2009. № 5. С. 70–80.

¹²⁸ См.: Лагутин И.Б. Местные органы государственного финансового контроля в Российской империи (1811–1836 гг.) (историко-правовой анализ) // Курский край: Науч. – ист. журнал: № 12–13 (44–45). 2003. С. 23–26; Структурная реформа местных органов финансового контроля в Российской империи в 1-й пол. XIX века // Курский край в истории Отечества: Материалы научно-практической конференции, посвященной 225-летию образования Курской губернии и 70-летию образования Курской области. Курск: Издат. центр «ЮМЭКС», 2004. Ч. 1. С. 17–19; Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века: Монография. Курск: Курск. гос. ун-т, 2006. 132 с.; Становление счетно-ревизи-

особенности его региональная составляющая, имеет большие диссертационные перспективы, так как в настоящее время существует нехватка подобного рода исследований¹²⁹.

В целом стоит отметить, что при применении многих специально-научных методов при изучении регионального финансового права Российской Федерации необходимо выделять отдельные направления, посвященные изучению территориального уровня.

Помимо этого, можно обозначить и отдельный метод познания регионального финансового права – **сравнительно-региональный** (или регионально-горизонтальный) **метод исследования**, направленный на изучение схожих общественных отношений и механизмов их правового регулирования в отдельных субъектах Российской Федерации в сравнении их между собой.

Также важно обратить внимание и на то, что в России нужно сравнивать правовое регулирование публичных финансовых отношений не только горизонтально (между субъектами Российской Федерации), но и **вертикально**, а именно на уровне Федерации и на уровне субъектов Российской Федерации. В этой связи в России обнаруживается серьезная проблема, связанная с существованием **тотального дублирования норм федеральных нормативных правовых актов, регулирующих публичные финансовые отношения, региональным законодательством**. Данная проблема приводит, с одной стороны, к параллельности правового регулирования (федеральные нормативные акты и так могут напрямую применяться субъектами Российской Федерации), а с другой – к увеличению количества региональных законов (росту нормативного массива), но не к увеличению количества урегулированных общественных отношений. В этой связи необходимо **установить запрет на техническое заимствование федеральных норм региональным законодательством**, что позволит регионам повысить качество своего нормотворчества.

онной деятельности в России как основы государственного финансового контроля // Государственный финансовый контроль в России: история, теория, практика: Сб. науч. ст., посвященный 350-летию государственного финансового контроля в России и 140-летию Курской контрольной палаты: Курск: Курск. гос. ун-т, 2006. С. 17–31; Правовое регулирование системы государственного финансового контроля в России в первой половине XIX века // Финансовое право. 2007. № 9. С. 5–8; О становлении института финансового контроля в России: к 200-летию Государственного контроля // Государственный контроль. 1811–2011 [Текст]: Сб. науч. трудов, посвящ. 200-летию Государственного контроля / Отв. ред. И.Б. Лагутин; Курск: Курск. гос. ун-т; Институт публично-правовых исследований (Москва). Курск, Москва, 2011. 205 с. С. 3–8.

¹²⁹ Стоит отметить, что в современном Паспорте научных специальностей изучение истории развития финансового законодательства и финансовых правоотношений, а также истории развития и становления науки финансового права, как в России, так и в зарубежных государствах, относится именно к специальности 12.00.04 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право». См.: vak.ed.gov.ru/316 (дата обращения: 16.08.2016).

Глава 2. Развитие науки финансового права в регионах России

В современной финансово-правовой литературе при рассмотрении вопросов, касающихся развития науки в регионах, невольно речь заходит о региональных научных школах¹³⁰. Принято выделять региональные научные школы еще с дореволюционного периода (до 1917 г.) развития науки финансового права. В настоящей работе мы попытаемся ответить на вопросы о том, что из себя должна представлять научная школа в финансовом праве и возможно ли говорить о региональном «районировании»¹³¹ в отношении науки финансового права.

Понятие «научная школа» на протяжении последних нескольких десятилетий исследуется специалистами различных отраслей знаний: философии, психологии, образования и др. Сам термин активно употребляется и даже попал в тексты нормативных правовых актов. В Постановлении Правительства РФ содержится определение ведущей научной школы, под которой понимается сложившийся коллектив исследователей различных возрастных групп и научной квалификации, связанных проведением исследований по общему научному направлению и объединенных совместной научной деятельностью. При этом указанный коллектив должен осуществлять подготовку научных кадров, иметь в своем составе руководителя, а также молодых (до 35 лет) исследователей¹³².

Во многих исследованиях, посвященных научным школам, подчеркивается неоднозначность, размытость понятия «научная школа»¹³³, однако при этом в большинстве работ выделяются однотипные критерии определения научной школы, к которым относятся:

- общность объекта исследования, единая парадигма научной деятельности;
- кооперативный принцип работы и обмен результатами научной деятельности;
- публичное признание в стране и за рубежом;
- роль научного лидера, а также наличие системы подготовки научных кадров, воспроизводящих основные идеи школы¹³⁴.

Таким образом, можно сделать вывод, что **под научной школой понимается коллектив исследователей под руководством лидера, объединенных в своей работе единым объектом и методологией исследования, получающих публичное признание своей работы.**

Несомненно, научная школа является формой социального взаимодействия исследователей. В литературе можно встретить и иной подход к понятию научной школы. Так, Е.З. Мирская выделяет четыре типа научных структур, которые принято называть научными школами:

1. Научно-образовательная школа. Представляет собой сплоченный вокруг известного ученого небольшой коллектив (студенты, стажеры, аспиранты), в котором научные исследования совмещены с обучением; состав школы не может предоставлять ученикам постоянную работу; главная функция этой школы – научно-образовательная.

¹³⁰ Под региональными научными школами в данном исследовании понимаются именно нестоличные школы, а под столицами в России, по мнению автора, стоит понимать не только Москву, но и Санкт-Петербург в исторической ретроспективе. Также стоит отметить, что после распада СССР и многие другие города получили статус столицы уже независимых государств.

¹³¹ Термин заимствован из работ М.В. Лушниковой и А.М. Лушников.

¹³² Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 260 «О мерах по государственной поддержке молодых российских ученых – кандидатов наук и докторов наук и ведущих научных школ Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 18. Ст. 1686.

¹³³ Дежина И.Г., Киселева В.В. Тенденции развития научных школ в современной России. М.: Ин-т экономики переходного периода, 2009. С. 9.

¹³⁴ Грезнева О.Ю. Научные школы (педагогический аспект). М., 2003; Устюжанина Е.В., Евсюков С.Г., Петров А.Г., Казанкин Р.В., Дмитриева М.Б. Научная школа как структурная единица научной деятельности / Препринт #WP/2011/288. М.: ЦЭМИ РАН, 2011; Дежина И.Г., Киселева В.В. Указ. соч. и др.

2. Исследовательская школа, которая представляет собой небольшой коллектив ученых, сплоченных вокруг лидера и разрабатывающих оригинальную программу или ее модификацию.

3. Школа-направление, которая возникла благодаря установлению определенных традиций и представляет собой множество ученых, не принадлежащих к одному исследовательскому коллективу, но разрабатывающих общую научную идею сходными методами. Чаще под школой-направлением понимается когнитивная структура идей и полученных результатов, чем социологически идентифицируемое сообщество ученых.

4. Национальная школа, представляющая собой некоторое национальное своеобразие научной дисциплины или научного направления, сложившееся в результате вклада отдельных научных школ разного типа в масштабах национальной науки¹³⁵.

В отечественной юридической науке представление о научной школе также является размытым. А.В. Ильин предпринял попытку дать анализ научной школе в юриспруденции. Автором выделены формально-организационные (внешние) и сущностные признаки научной школы в юриспруденции. К формально-организационным признакам отнесено наличие основателя школы либо принадлежность школы к той или иной академической или вузовской структуре. А к сущностным признакам – круг проблем, которые поставила перед собой научная школа, а также выбранная приверженцами школы методология исследования¹³⁶. Продолжая мысль А.В. Ильина, можно сделать вывод, что обязательными атрибутами школы являются как формально-организационный, так и сущностный признаки. Нельзя называть научной школой любой коллектив ученых или вузовскую либо академическую структуру. Университетская кафедра, возглавляемая заведующим кафедрой, не становится научной школой лишь по факту своего существования, в большинстве случаев связанного с административным решением руководства университета. Кафедральный коллектив, возглавляемый заведующим кафедрой (либо другим лидером), может называться научной школой лишь в том случае, если члены кафедры занимаются решением единого круга проблем с помощью определенной методологии. Справедлива, на наш взгляд, и обратная ситуация: не будет являться научной школой группа лиц, занимающихся решением идентичных научных вопросов, использующих общие методы исследования, однако при этом не объединенных формально (организационной структурой) либо неформально (наличием единого лидера). При подобной ситуации стоит говорить о научном направлении, а не о научной школе.

Сделаем еще одно замечание в отношении содержательного признака научной школы. Обязательным атрибутом единого объекта и методологии исследования должна быть уникальность либо одного, либо другого. Приведем пример: любая университетская кафедра финансового права занимается изучением финансовых правоотношений с использованием формально-догматического метода исследования. Объект и методология исследования должны делать научный коллектив узнаваемым. Именно уникальность научного подхода в исследовании позволяет говорить о существовании научной школы.

Сходную точку зрения на понятие научной школы в юриспруденции высказывает А.Ю. Шумилов¹³⁷, который рассматривает научную школу, с одной стороны, как форму социальной организации научного сообщества, а с другой стороны – как научный коллектив. А.Ю. Шумилов высказывается о существовании двух видов научных школ: обычной (простой) и ведущей (лидирующей). На наш взгляд, деление научных школ по данному критерию всегда будет свя-

¹³⁵ Цит. по: Бандурина И.А. Научная школа как среда развития этических ценностей научной молодежи в эпоху глобализации. Ростов-на-Дону, 2011. С. 19.

¹³⁶ Ильин А.В. Научная школа в юриспруденции // Известия высших учебных заведений: Правоведение. 2011. № 3. С. 260.

¹³⁷ Шумилов А.Ю. О понятии научной школы в области юриспруденции // Вестник Российской таможенной академии. 2008. № 1. С. 54–61.

зано с субъективными представлениями лица, которое проводит такое разграничение. Правильнее говорить либо о наличии, либо об отсутствии научной школы.

В юридической периодике встречаются различные взгляды на понятие «научная школа» – от научных школ исследователей¹³⁸, учебных¹³⁹ и научных учреждений¹⁴⁰ до научных школ отдельных отраслей права¹⁴¹.

В финансовом праве фундаментальную монографию, посвященную российской школе финансового права, написали профессора Ярославского государственного университета М.В. Лушникова и А.М. Лушников¹⁴². В своей работе авторы выделяют три компонента, которые характеризуют научную школу: личностный, материальный и социокультурный. Исходя из данных критериев (в первую очередь из социокультурного), ученые приходят к выводу о существовании региональных школ в науке финансового права. На наш взгляд, при исследовании научных школ в финансовом праве необходимо опираться на тот теоретический инструментарий, который выработан науковедением и другими смежными дисциплинами в отношении такой категории, как «научная школа».

Проанализируем развитие российской науки финансового права и попробуем выявить наличие научных школ.

История науки финансового права в России началась с XVIII в. и с тех пор развивается поступательно. Считаем уместным выделить два крупных периода в развитии российской науки финансового права, границей между которыми условно является 1917 г.

Зарождение российской науки финансового права было объективно связано с процессом развития экономики и с усложнением государственного хозяйства. Реформы в области финансового управления предполагали их научное обоснование и кадровое обеспечение. До XVIII в. такая подготовка осуществлялась непосредственно в правительственных учреждениях. Постепенно практический опыт обобщался, появлялись научные труды по государственному хозяйству, в университетах открывались кафедры финансово-правового профиля.

Несмотря на наличие острых государственных потребностей, формирование и развитие науки финансового права в России происходили не в недрах государственной администрации (в министерствах и ведомствах), а в университетах – основных центрах науки и знаний. Практическая значимость финансово-правового знания определяла основные направления исследований, которые проводились университетской профессурой.

Собственно формирование дисциплины и, соответственно, науки финансового права связано с институциональными изменениями, вызванными университетской реформой 1863 г., в соответствии с которой на юридических факультетах российских университетов появились кафедры финансового права.

Для исследований по финансовому праву XIX – начала XX вв. можно выделить общие характерные черты.

Российская наука финансового права возникла на стыке двух направлений – политической экономии, выделившейся к концу XVIII в. из нравственной философии, и государственно-правового блока юридических наук (камеральных наук в терминологии XIX в.). До 1917 г. так окончательно и не произошло размежевания экономической и правовой составляющих в исследованиях по финансовому праву.

¹³⁸ Научная школа профессора Н.И. Малько «Теория субъективных прав личности» // Правоведение. 2011. № 2. С. 6–8.

¹³⁹ Дудко И.Г. Заметки о развитии научной школы (к 75-летию кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета) // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 4. С. 32–35.

¹⁴⁰ Жариков Ю.Г. Формирование и развитие научной школы земельного права // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 93–102.

¹⁴¹ Тихомиров Ю.А. Научная школа публичного права // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 16–24.

¹⁴² Лушникова М.В., Лушников А.М. Российская школа финансового права: портреты на фоне времени. Ярославль: ЯрГУ, 2013.

Финансово-правовая наука в XIX в. связана с зависимостью ее от финансовой практики государств. Успех того или иного финансового мероприятия сразу вызывал к нему научный интерес. Подобная ситуация объясняется еще не утвердившимися научными принципами, финансовая наука этого периода находится на этапе аккумуляции эмпирического материала.

Российская финансово-правовая наука развивалась не автономно, а вместе с эволюцией общественно-политической мысли как непосредственно на территории России, так и в мире. При этом характерным для второй половины XIX в. являлось преимущественно немецкое¹⁴³ влияние. Проявлением этого влияния становилось заимствование методологии исследования: историко-правовой, сравнительно-правовой и социологические методы исследования¹⁴⁴.

Как было отмечено выше, наука финансового права в этот период времени развивается в университетских центрах. Как известно, первым российским университетом стал Московский университет, открытый в 1755 г.¹⁴⁵ Но уже спустя четверть века появляются университеты и в регионах страны: в Казани и Харькове, а затем в других городах – Киеве (1833), Одессе (1865), Томске (1878)¹⁴⁶. Практически сразу сказывается своеобразие в изучении публичных финансов в каждом из университетских центров. Это было вызвано разнообразными причинами как объективного, так и субъективного характера. К объективным причинам стоит отнести удаленность «провинциальных» университетов от столичных городов и, как правило, недостаточное количество квалифицированного профессорско-преподавательского состава. Удаленность от столицы делала порой труднодоступным своевременное получение научной и учебной литературы. Кадровая проблема вновь открытых университетов решалась приглашением на профессорские должности иностранцев¹⁴⁷ или выпускников столичных университетов. Наиболее успешным привлечением иностранных специалистов для науки финансового права в регионах стали профессора Людвиг Генрих фон Якоб и Иван Егорович Нейман.

Начиная со второй половины XIX в. можно проследить связи учитель – ученик в региональных университетах. Так, в Новороссийском университете кафедру финансового права последовательно занимали И.У. Патлаевский, С.И. Иловайский, В.Н. Твердохлебов и Г.И. Тиктин; в Казанском университете – Е.Г. Осокин, Д.М. Львов, П.А. Никольский, Г.А. Вацуро, а в Киевском университете – Н.Х. Бунге, Г.Д. Сидоренко, Н.П. Яснопольский. В отношении Киевского университета формируется научная династия профессоров финансового права Яснопольских – Николая Петровича и Леонида Николаевича.

Помимо университетов, наука финансового права получала свое развитие и в специализированных учебных заведениях: Демидовском лицее в Ярославле, лицее князя Безбородко в Нежине, Ришельевском лицее в Одессе (в 1865 г. был преобразован в Новороссийский университет).

Несомненно, можно утверждать, что в XIX – начале XX в. наука финансового права активно развивается в регионах России, причем преимущественно в университетских центрах. На наш взгляд, говорить о формировании региональных научных школ в этот период еще рано. Анализируя работы региональных ученых, трудно выделить уникальную общую тему или методологию исследования, присущую региональным исследователям¹⁴⁸. Кроме того, в этот период

¹⁴³ Вернее говорить об австро-немецком влиянии.

¹⁴⁴ Подробнее о развитии науки финансового права в России в XIX – начале XX в. было исследовано в рамках диссертационной работы: Гинзбург Ю.В. Формирование предмета науки финансового права в России в XIX – начале XX века: Дис... канд. юрид. наук. М., 2014.

¹⁴⁵ Справедливости ради отметим, что хронологически первым российским университетом был «академический университет», однако он не оказал влияния на процесс становления университетского образования по причине своего непродолжительного существования.

¹⁴⁶ Юридический факультет открыт в 1898 г.

¹⁴⁷ Данная тенденция просуществовала до 50-х гг. XIX в. См.: Иностранные профессора российских университетов (вторая половина XVIII – первая треть XIX в.). Биографический словарь / Под ред. А.Ю. Андреева. М., 2011.

¹⁴⁸ Данный тезис справедлив и для столичных университетов.

времени прослеживается достаточно высокая академическая мобильность профессорско-преподавательского состава университетов. Обыденной ситуацией являлись обучение и защита диссертации в одном университете, а занятие кафедры – в другом.

Рассуждая о научной школе в финансовом праве в дореволюционной России, нельзя обойти стороной исследователей во главе с И.Х. Озеровым, развивавшим социологическое направление в финансово-правовых исследованиях. П.С. Климентов, В.Н. Твердохлебов, М.И. Боголепов, М.А. Курчинский, П.П. Гензель, М.И. Фридман в своих исследованиях придерживались единой методологии, применяя социологический метод так, как его описал И.Х. Озеров в своей статье «О приемах изучения финансовой науки»¹⁴⁹. Данные исследователи были объединены только общностью научного подхода, однако работали в разных учебных заведениях и не имели единой формально-организационной структуры.

Развитие региональной науки – это не только деятельность ученых, проживающих за пределами столиц, но также и тематика научных исследований, посвященных финансам на местах. Именно в императорской России закладываются основы для изучения региональных и местных финансов.

Впервые проблематика местных финансов появилась в учебнике В.А. Лебедева¹⁵⁰. На протяжении последующих лет региональная проблематика неоднократно становилась предметом исследования и других российских ученых не только в России, но и в иностранных государствах¹⁵¹.

В первые годы советской власти начинается новый этап развития науки финансового права. Стимулом для исследований финансово-правовой проблематики стало формирование нового финансового законодательства. Уже в Конституции РСФСР 1918 г. имеется самостоятельный раздел «Бюджетное право». В большинстве своем творчество продолжают исследователи, начавшие заниматься наукой еще в дореволюционные годы, тем самым проявляется преемственность в науке финансового права. В 1930-е гг. финансово-правовая наука попадает под «идеологический пресс»: сокращается количество научных работ, прекращается преподавание в университетах. Начиная с 1940-х гг. исследователи возвращаются к разработке вопросов финансового права. Именно в эти годы начинается размежевание между административным и финансовым правом. Появляются работы, посвященные предмету и методу финансового права¹⁵².

Особенности развития науки советского финансового права:

1. На всем протяжении советского периода наука финансового права отличалась крайней степенью идеологизированности. Идеологический фактор не раз ставил под угрозу существование финансово-правовой науки, которая в 30-е гг. двадцатого столетия признавалась чуждой социалистическому праву, а преподавание соответствующих дисциплин было запрещено¹⁵³.

¹⁴⁹ Озеров И.Х. О приемах изучения финансовой науки // Русская мысль. 1903. № 4. С. 15–42.

¹⁵⁰ Лебедев В.А. Финансовое право // Золотые страницы финансового права / Под ред. А.Н. Козырина. М., 2000. Т. 2. С. 39. Включение местных финансов в предмет финансовой науки стало возможным в том числе благодаря принятию «Городового положения» в 1870 г. и проведению городской реформы.

¹⁵¹ См.: Лебедев В.А. Местные налоги. Опыт исследования теории и практики местного обложения. СПб., 1886; Цытович Н. Местные расходы Пруссии в связи с теорией местных расходов. Киев, 1898; Озеров И.Х. Общие принципы организации городских финансов. СПб., 1907; Кауфман Р. Финансовое хозяйство органов местного самоуправления в Англии, Франции и Пруссии. Т. 1–2. СПб., 1910–1911; Курчинский М.А. Городские финансы. Эволюция налоговой системы в городах Пруссии в конце XIX и начале XX в. (1870–1910). СПб., 1911; Твердохлебов В.Н. Пособия государства местным союзам. СПб., 1912; Рисс А. Основы муниципального хозяйства. Рига, 1914; Чутковский М.А. Финансовое хозяйство Варшавы (очерк Варшавских городских бюджетов). Варшава, 1916; и др.

¹⁵² Ровинский Е.А. Предмет советского финансового права // Советское государство и право. 1940. № 3; Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. 1952.

¹⁵³ Павлюченко М.В. Развитие учения о предмете советского финансового права (1917–1991 гг.): Автореф. дис. ... канд.

2. Отсутствие контактов с зарубежными учеными и, следовательно, отсутствие научной дискуссии и обмена мнениями с иностранными коллегами привело к изоляционизму советской науки финансового права и отрыву ее от достижений мировой науки¹⁵⁴.

3. Отсутствие отдельных самостоятельных кафедр финансового права приводило к тому, что изучение финансового права не являлось популярным в вузовской среде. Вузовские представители финансово-правовой науки работали на кафедрах государственного и административного права¹⁵⁵.

До 60-х гг. XX в. наука финансового права развивается преимущественно в столичных городах. В регионах страны появляются отдельные работы по финансово-правовой тематике – как правило, это небольшие труды формата журнальных статей¹⁵⁶. Однако столичные исследователи посвящают свои труды региональной проблематике. Причиной этого становится развитие бюджетного права и внимание ученых к местным бюджетам и налогам¹⁵⁷.

Со второй половины XX в. начинают складываться современные региональные школы финансового права. В этой связи нельзя обойти вниманием научное творчество Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. Примечательно, что тематикой научных изысканий Лидии Константиновны стала региональная проблематика – изучение правового регулирования расходов государственных бюджетов союзных республик. Монография «Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР»¹⁵⁸ до сих пор является одной из важнейших работ, посвященных публичным расходам. Работы Нины Ивановны также раскрывают особенности правового регулирования местных бюджетов, а докторская диссертация посвящена субъектам советского финансового права. Научная и педагогическая деятельность Н.И. Химичевой и Л.К. Вороновой заложили основы для формирования саратовской и киевской научных школ финансового права соответственно.

В первые годы после распада СССР наука финансового права развивалась по инерции. Предпосылками для изменения отношения исследователей к изучению финансового права становится кардинальное изменение законодательства, связанное с переходом от социализма к капитализму.

До 1996 г. проходили единичные защиты по финансово-правовой проблематике¹⁵⁹. Начиная с 1997 г. проявляется все больший и больший интерес исследователей к изучению правового регулирования публичных финансов. Уже к середине 2000-х гг. ежегодно защищается в

юрид. наук. М., 2008. С. 9.

¹⁵⁴ Справедливости ради отметим, что проходили конгрессы по финансовому праву среди ученых социалистического лагеря.

¹⁵⁵ Бельский К.С. Финансовое право. Наука, история, библиография. М., 1995.

¹⁵⁶ Ермакмайшайшвили А. Незаконные или самочинные налоги. Тифлис, 1925; Енукидзе Д. Хронология финансовых мероприятий советского государства. Алма-Ата, 1939.

¹⁵⁷ См.: Кузовков Д.В. Финансы городов (Налоговая система). М., 1918; Гадзяцкий С.А. Местные средства и государственный контроль // Известия государственного контроля. 1919. № 3–4; Гурвич А. К вопросу о разграничении общегосударственных и местных расходов // Известия Государственного контроля. 1919. № 3–4; Чуцкаев С. Местное хозяйство и местный бюджет. М., 1922; Чугунов С. Сельский бюджет // Вестник финансов. 1923. № 33; Котляревский С.А. Бюджеты автономных и районированных единиц РСФСР // Советское право. 1925. № 5; Юрьев Я. Крестьянское налоготворчество // Еженедельник советской юстиции. 1925. № 37; Яворский Ю. Местный бюджет. Харьков, 1925; Понтович Э.Э. Проблема контроля местных финансов // Вестник финансов. 1926. № 10; Ржевский В.А. О бюджетных правах районированных областей // Вестник финансов. 1926. № 7; Сириинов М.А. Методы финансового регулирования местных финансов // Вестник финансов. 1926. № 3; Шаврин В. Развитие местного налогового обложения // Вестник финансов. 1926. № 8; Гензель П.П. Местные налоги. Юридическое исследование. Л., 1927; Твердохлебов В.Н. Местные финансы. М., 1927; Крынская Б.А. Проблема регулирования местных бюджетов в районированных областях. На опыте Урала и Северного Кавказа. М., 1929; Белькович Н.Н., Шаврин В.А. Местное хозяйство и местные бюджеты. М., 1938; Лавров В. Местные налоги и сборы и их роль в налоговой системе СССР // Советские финансы. 1944. № 8–9; Ровинский Н.Н. Организация исполнения бюджета района. М., 1944; Глезин С.С. Исполнение бюджетов района. М., 1946; и др.

¹⁵⁸ Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. Киев, 1981.

¹⁵⁹ Например, см.: Пепеляев С.Г. Гражданин как субъект финансово-правовых отношений: Дис.... канд. юрид. наук. М., 1991.

среднем 90 работ по финансово-правовой проблематике¹⁶⁰. Среди университетских центров лидерство по числу защищенных диссертационных исследований принадлежит Московскому государственному юридическому университету им. О.Е. Кутафина, Саратовской государственной юридической академии, Всероссийскому государственному университету юстиции (РПА Минюста России), Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Всероссийской государственной налоговой академии (в настоящее время научная школа Финансового университета при Правительстве РФ), Московскому государственному институту международных отношений (Университет) МИД России¹⁶¹.

Получая все большую популярность среди исследователей, наука финансового права и формально становится самостоятельной областью знаний. В номенклатуре специальностей научных работников с 2012 г. появляется новая специальность «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право». С этого момента можно говорить о начале очередного этапа в развитии науки финансового права. При этом отметим, что в последнее время снижается количество диссертаций, защищаемых по финансово-правовой проблематике¹⁶². Надеемся, что уместно говорить о том, что количество начинает переходить в качество.

Во многих университетах появляются самостоятельные кафедры финансового права, вокруг которых складываются исследовательские научные школы. В названии кафедр проявляется специфика той или иной научной школы. Так, существуют кафедры финансового, банковского и таможенного права; финансового, налогового и таможенного права; финансового и трудового права; финансового и предпринимательского права, экономики и финансового права; финансового и экологического права.

Уже название кафедры показывает специфику той или иной научной школы.

Особенностями развития финансово-правовой науки после 1991 г. являются:

1. Изменения в содержании финансового права, к которым привели деидеологизация права и науки, переход от социалистического способа производства к капиталистическому. Отдельные институты перестали регламентироваться нормами финансового права (страхование, банковская деятельность), и наоборот, появились общественные отношения, которые имеют финансово-правовые аспекты (приватизация, государственные закупки).

2. Формирование научной специальности «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право», открытие во многих университетах кафедр финансового права. Повышенный интерес исследователей к финансово-правовой проблематике.

3. Становление научных школ финансового права, которые различаются между собой спецификой предмета исследования и методологическими подходами к изучаемым явлениям.

4. Продолжается развитие науки финансового права в регионах России. Институционально оформляется саратовская школа. В настоящий момент неформальным руководителем школы является Е.В. Покачалова¹⁶³ как продолжатель традиций Н.И. Химичевой. На базе Саратовской государственной юридической академии действует диссертационный совет по защите кандидатских и докторских работ по финансово-правовой проблематике.

5. Формируются новые школы финансового права: в Воронежском государственном университете (руководитель школы – М.В. Карасева), в Башкирском государственном университете (руководитель школы – Н.А. Саттарова), Уральском государственном юридическом университете (руководитель школы – Д.В. Винницкий), Ярославском государственном уни-

¹⁶⁰ Грачева Е.Ю., Щекин Д.М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М.: Статут, 2009. С. 42.

¹⁶¹ Там же. С. 43.

¹⁶² Анализируя объявления о защите с сайта Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России, можно установить, что с 2013 г. по 1 сентября 2016 г. было защищено 92 диссертации, из них 10 докторских.

¹⁶³ Официальный сайт Саратовской государственной юридической академии. URL: <http://www.nio.sgap.ru/nschools/Himicheva.html>.

верситете (руководители школы – М.В. Лушникова и А.М. Лушников). Складываясь вокруг университетских кафедр, данные научные школы не только получают организационную структуру, но и имеют узнаваемый предмет исследования. История финансового права – визитная карточка ярославской школы, изучение имущественных отношений в финансовом праве во всех их проявлениях – отличительная особенность представителей воронежской школы, оригинальные труды по налоговому праву принадлежат исследователям екатеринбургской школы и т. д.¹⁶⁴

В последние годы появляются оригинальные исследователи и в других регионах России (Ростове-на-Дону, Красноярске, Тюмени и т. д.), которые, надеемся, также станут основателями собственных научных школ.

Негативным явлением для развития науки финансового права стали деинтеграционные процессы на постсоветском пространстве. Несмотря на распад СССР, сохранялись и поддерживались тесные научные связи между представителями науки вновь образованных государств. Политические события последних лет делают невозможным научное сотрудничество близких по методологии исследования ученых из разных стран, что негативно влияет на развитие науки финансового права.

Подводя итог историческому развитию науки финансового права в регионах России, можно сделать аналитические выводы и прогнозы на будущее. С момента своего зарождения наука финансового права развивалась не только в столичных городах, но и в регионах России. При этом преимущественно развитие финансово-правовой науки происходит на университетских кафедрах. До 1917 г. не приходится говорить о существовании региональных научных школ финансового права. Со второй половины XX в. начинают складываться научные школы и в регионах России. Последние десятилетия характеризуются бурным развитием финансового права в российских регионах.

На сегодняшний день, по мнению автора, существует несколько научных школ, формально организованных и обладающих узнаваемыми предметом и методами исследования. Дальнейшее развитие науки финансового права должно приводить к дифференциации исследовательских тем по научным центрам, что позволит выделить отдельное направление в науке финансового права – региональное финансовое право.

¹⁶⁴ Авторы данной работы не ставили своей целью выявить все региональные научные школы, а лишь привести некоторые в качестве примера. Несомненно, и многие другие научные коллективы в регионах могут представлять собой научные школы финансового права.

Раздел II. Институты регионального финансового права

Глава 3. Региональное и местное денежное обращение

Региональное денежное право – это направление регионального финансового права, посвященное исследованию регионального и местного денежного обращения в России и зарубежных странах в различные периоды своего развития¹⁶⁵.

Впервые вопросы регионального и местного денежного обращения были подняты авторами в статье «Региональное и местное денежное обращение: особенности осуществления и правового регулирования»¹⁶⁶.

Стоит отметить, что региональное и местное денежное обращение относится к так называемому вертикальному альтернативному денежному обращению¹⁶⁷. В целом альтернативное денежное обращение по своей форме можно разделить на два основных вида: альтернативное наличное денежное обращение и альтернативное безналичное денежное обращение. Под альтернативным наличным денежным обращением в работе понимается выпуск в обращение иных денежных знаков, в том числе денежных суррогатов параллельно с официальной валютой государства¹⁶⁸.

В этой связи региональное и местное наличное денежное обращение можно отнести к **вертикальному параллельному наличному денежному обращению**.

Опыт возникновения параллельных региональных и местных валют встречался и встречается в истории достаточно часто. Так, после Первой мировой войны из-за нестабильности финансовой системы в Германии практически повсеместно выпускались в обращение региональные и местные валюты. Насчитывались сотни разновидностей таких валют¹⁶⁹. Данные валюты получили название **нотгельды** («der Not» – «нужда, необходимость, крайность»; «das Geld» – «деньги»), то есть чрезвычайные деньги, временные деньги или деньги чрезвычайного положения.

Первые «чрезвычайные» деньги появились в Германии 31 июля 1914 г. Они были выпущены компанией *Buergliches Brauhaus GmbH* в Бремене на плотной бумаге методом гектографии (способом печати, основанным на использовании печатной формы из желатинно-глице-

¹⁶⁵ Стоит обратить внимание на тот факт, что в Российской Федерации на конституционном уровне региональное и местное денежное обращение запрещено. Однако такой институт существовал в России ранее, а также существует в настоящее время во многих странах мира. В этой связи с научной точки зрения он вызывает интерес.

¹⁶⁶ Артемов Н.М., Лагутин И.Б. Региональное и местное денежное обращение: особенности осуществления и правового регулирования // Государство и право. 2014. № 2. С. 101–105.

¹⁶⁷ Альтернативное денежное обращение включает в себя эмиссию и использование в качестве расчетного инструмента дополнительных денежных знаков, как санкционированных, так и не санкционированных публичными органами власти государства, которые находятся в обращении наравне с законными платежными средствами.

¹⁶⁸ Подробнее об альтернативном денежном обращении см.: Лагутин И.Б. Альтернативное денежное обращение и региональное (местное) денежное обращение: вопросы теории, практика осуществления и правового регулирования // Провинциальные научные записки. 2015. № 2. С. 13–20; Лагутин И.Б. Правовое регулирование денежного обращения (денежное право): Монография / Н.М. Артемов, А.А. Ситник, М.Н. Урда. М.: Норма; ИНФРА-М, 2016 (раздел «Альтернативное денежное обращение: вопросы теории и практики»).

¹⁶⁹ С момента появления таких валют они попали в поле зрения ученых и коллекционеров. Самым известным ученым-коллекционером являлся доктор Арнольд Келлер, защитивший диссертацию на тему «Договор 1572 г. о чеканке монет между выборными герцогствами Рейна и ландграфствами Гессена». Автор более 30 книг, посвященных нотгельдам и денежному обращению. Был также редактором журнала *Das Notgeld*. В 1959 г. продал свою коллекцию «чрезвычайных» денег, насчитывавшую примерно 200 тыс. бон различных стран мира, Бундесбанку (см. подробнее: Коффин К. Нотгельды Германии // inoantiqpressa.com/index.php/numhistory/291-notgelds (дата обращения: 17.11.2014).

риновой массы) и имели номинал 1, 2 и 2,5 марки. На данных болах не указывался серийный номер и не ставились подписи ответственных лиц, что отличало их от традиционных денежных знаков той эпохи.

Выпускались в Германии и боны больших номиналов, получивших название гроссгельды (от слова «gross» – «большой»). Основной причиной выпуска в Германии денег чрезвычайного положения является гиперинфляция, возникшая после окончания Первой мировой войны. Всего за период с 1914 до 1924 г. было выпущено несколько десятков тысяч разновидностей нотгельдов, в качестве эмитентов выступили тысячи муниципальных образований¹⁷⁰.

В дальнейшем практика эмиссии региональных и местных валют в Германии продолжилась уже в период с 1935 по 1948 г. Такие деньги печатались исключительно в военных и концентрационных лагерях в различных местностях Германии¹⁷¹.

Опыт использования региональных или местных валют в настоящее время продолжается. Региональные и местные валюты в перспективе способны выступить на внутреннем рынке альтернативой международным валютам, в первую очередь доллару США, но для этого они должны быть в должной мере обеспечены и иметь полностью прозрачную и понятную систему своего обращения.

Спорным также является исследование практики обращения в государстве не только денег, но и денежных суррогатов. О происхождении понятия «денежный суррогат» в своей работе пишет И.И. Кучеров. Так, по его мнению, в самом общем смысле в качестве денежного суррогата (от лат. «surrogatus» – «поставленный вместо другого») следует рассматривать любое платежное средство, используемое в обращении и при расчетах наряду с законными платежными средствами¹⁷².

В России действующая система денежных отношений начала складываться в 1993 г., когда была принята Конституция Российской Федерации, в ст. 75 которой было закреплено, что единственной «денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются». Более того, п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации денежная эмиссия относится к исключительному ведению Российской Федерации. Следовательно, в России запрещено выпускать в обращение иные деньги, кроме рублей, эмитируемых только на федеральном уровне, исключительно Центральным банком Российской Федерации (Банком России).

В Законе о Банке России норма Конституции Российской Федерации уточняется и, помимо денежных единиц, запрещается выпуск денежных суррогатов. В соответствии со ст. 27 данного Закона денежной единицей (валютой) Российской Федерации является рубль. Один рубль состоит из 100 копеек. Введение на территории Российской Федерации других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещаются.

Стоит отметить, что параллельное денежное обращение бывает не только вертикальное (региональное и местное), но и **горизонтальное**. Так, в России не всегда денежные знаки эмитировались исключительно одним органом государственной власти – Государственным банком. В разные периоды времени существовала и параллельная система денежного обращения, когда, помимо Государственного банка, денежные средства в обращение выпускались и Государственным казначейством. Параллельное денежное обращение встречалось в России в годы Первой мировой войны, а именно в 1914 г. в обращение были выпущены билеты Государственного казначейства, которые использовались как в качестве денег (участвовали в расчетах), так

¹⁷⁰ Коффин К. Нотгельды Германии // www.inoantiqpressa.com/index.php/numhistory/291-notgelds (дата обращения: 17.11.2014).

¹⁷¹ См. подробнее: Там же.

¹⁷² См.: Кучеров И.И. Денежные суррогаты и иные квазиденежные платежные средства // Финансовое право. 2012. № 2. С. 2.

и в виде выгодного способа вложения средств, так как на них начислялись проценты (4 % годовых). Общий объем таких билетов составил 25 млн рублей сроком на четыре года с целью покрытия расходов на ведение войны. В обращении такие билеты должны были находиться до 1 августа 1928 г., но проценты предполагалось выплачивать только четыре года – с 1914 по 1918 г. Билеты Государственного казначейства, фактически являясь ценными бумагами, имели все необходимые признаки денег.

Параллельное денежное обращение реализовывалось в России и в начале 90-х гг. XX в., причем как вертикальное, так и горизонтальное. **Вертикальное параллельное денежное обращение осуществлялось на общегосударственном уровне, а горизонтальное – на уровне его отдельных территориальных образований.**

В настоящее время в ряде государств мира параллельно в обращении находятся и общегосударственные деньги, и денежные знаки отдельных территориальных образований (региональные и местные денежные знаки или денежные суррогаты). Сегодня в мире насчитывается более 220 региональных и местных валют, из них около 100 в Европе¹⁷³. Большая часть указанных валют имеют очень маленький круг обращения – как правило, в масштабах небольших муниципальных образований. За рубежом организация регионального и местного денежного обращения активно обсуждается и рассматривается как одно из важнейших средств борьбы с последствиями мирового экономического кризиса. Так, с целью исследования регионального и местного денежного обращения создан и активно функционирует специальный международный электронный портал по дополнительным и альтернативным валютам и системам обмена¹⁷⁴. Постоянно проводятся международные конференции, посвященные дополнительным валютным системам¹⁷⁵.

Основными причинами введения в различных государствах вертикального параллельного денежного обращения являются:

– во-первых, политические причины, связанные с возникновением кризисных явлений внутри государства, вызываемых неопределенностью статуса его отдельных территорий, слабостью власти, кризисными процессами в управлении, гражданским противостоянием и т. д.;

– во-вторых, кризисные процессы в экономике, в том числе высокий уровень инфляции и (или) невозможность организации единого денежного обращения на всей территории государства в необходимом объеме;

– в-третьих, желание осуществить экономическое стимулирование отдельно взятых территорий государства – вертикальное параллельное денежное обращение способствует развитию экономики, внешнего и внутреннего туризма и, как следствие, сопутствующей инфраструктуры, препятствует оттоку капиталов и т. д.

Примером вертикального параллельного денежного обращения настоящего времени, связанного с конфликтом внутри государства, является Республика Молдова, где в обращении можно встретить денежные знаки Республики Молдова (левы), эмитируемые Национальным банком Республики Молдова, и рубли Приднестровской Республики, эмитируемые Приднестровским республиканским банком. Органы власти Молдавии считают территорию Приднестровья частью Республики Молдова и, соответственно, выпускаемую там валюту – незаконным средством платежа. Для Приднестровья собственные денежные знаки – это не только средство платежа, но еще и символ независимости.

¹⁷³ Исследованию дополнительного денежного обращения в мире посвящен специальный Международный журнал валютных исследований // www.ijccr.net (дата обращения: 18.09.2013).

¹⁷⁴ См. подробнее: www.complementarycurrency.org (дата обращения: 18.09.2013).

¹⁷⁵ См., например: Международная конференция в Университете Эразмуса, Роттердам (19–22 июня 2013 г.) // www.iss.nl/research/conferences_and_seminars/periodic_conferences_debates_and_seminars/complementary_currency_systems (дата обращения: 22.06.2013).

Как показывает практика, возникновение внутри единого государства автономных территорий связано с серьезными внутренними проблемами, часто выражающимися в гражданском и военном противостоянии. Последним примером такого противостояния является конфликт на востоке Украины и возникновение Донецкой и Луганской Народных Республик, иногда именуемых также как «Новороссия»¹⁷⁶.

В октябре 2014 г. власти непризнанных республик разработали свои денежные знаки, которые должны быть едиными для Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики¹⁷⁷. Новороссийские рубли планировалось привязать к курсу российского рубля. Однако до сих пор решение о введении в обращение собственных денежных знаков ДНР и ЛНР или единых денег Новороссии не принято¹⁷⁸. По факту в ДНР и ЛНР существует мультивалютная система денежного обращения с использованием денежных знаков Украины и Российской Федерации. Помимо этого, в расчетах используются и международные валюты, в основном доллары США и евро.

Помимо ДНР и ЛНР, использование денежных знаков Российской Федерации в качестве законного платежного средства практикуют также такие государства, как Южная Осетия и Абхазия.

Одним из последних примеров «мирного» вертикального параллельного денежного обращения является региональная валюта – бристольский фунт, который начал эмитироваться 19 сентября 2012 г. в городе Бристоль (крупном портовом городе на востоке Британии)¹⁷⁹.

Необходимость введения бристольского фунта объяснялась следующими причинами: во-первых, это было необходимо для развития местной экономики и, как следствие, для создания новых рабочих мест. Во-вторых, основная цель введения региональной валюты заключалась в желании воспрепятствовать оттоку капиталов из данной территории¹⁸⁰. Стоит отметить, что от наличия альтернативной валюты выигрывают в первую очередь население и экономика самого Бристоля, так как местная валюта помогает удержать средства внутри территории, то есть зарабатывают в первую очередь мелкие местные предприниматели, а не международные корпорации.

Еще одним удачным примером введения мирной локальной валюты является валюта леман¹⁸¹, которая распространена на территории Швейцарской Лозанны и кантона Во, а также на территории других кантонов Швейцарии и частично во Франции. Выпускается данная локальная валюта организацией The Leman Currency Association¹⁸². Изначально целью введения локальной валюты леман было стимулирование покупок местной продукции, но позднее выяснилось, что она не только оказывает благотворное влияние на развитие местной экономики, но и создает дополнительное конкурентное преимущество для местных производителей в сравнении с евро и швейцарским франком¹⁸³.

Несколько локальных валют (эпи, ропи и тореке) находятся в обращении в самом центре Европейского союза – Бельгии. Примечательно, что отдельные граждане осознанно переводят

¹⁷⁶ В данном исследовании не анализируются политические процессы, происходящие в Украине, а исследуются исключительно особенности денежного обращения в отдельных государствах и в отдельных территориях государств.

¹⁷⁷ В Новороссии завершена разработка макетов денежных знаков // newsrbk.ru/news/1148755-v-novorossii-zavershena-gazrabotka-maketov-denezhnyih-znakov.html (дата обращения: 04.11.2014).

¹⁷⁸ Очевидно, что органы власти в Киеве считают территории ДНР и ЛНР частью Украины и любые действия, направленные на обособление данных территорий, в том числе и попытки организовать свое денежное обращение, рассматривают исключительно негативно.

¹⁷⁹ Британский город Бристоль вводит собственную валюту – бристольский фунт // www.business-gazeta.ru/article/66671 (дата обращения: 19.09.2012).

¹⁸⁰ См. подробнее: Тарасенко С. Бристоль придумал альтернативу фунту // *Metro*. 2012. 20 сентября. № 72 (168/2609). С. 8.

¹⁸¹ На сегодняшний день 1 леман равен 1 евро.

¹⁸² См.: www.monnaie-lemman.org/ (дата обращения: 05.09.2016).

¹⁸³ См. подробнее: www.geektimes.ru/company/wirex/blog/278396/ (дата обращения: 05.09.2016).

свои деньги в эти валюты, чтобы поддержать местных производителей в Брюсселе и Генте, так как в больших гипермаркетах эти валюты к расчету не принимают, зато мелкие местные производители товаров и услуг с радостью и даже гордостью продают за них свои товары¹⁸⁴.

Если обратиться к российской истории, то примеры вертикального параллельного денежного обращения встречаются в России как в период с 1918 по начало 1920-х гг. XX в., так и с начала 90-х гг. XX в. по 1993 г.

Практика печати своих денег на местах в период с 1918 по начало 1920-х гг. не могла быть реализована повсеместно во всех муниципальных образованиях, так как не везде имелась возможность производства новых денежных знаков. Часто применялась практика использования царских денежных знаков и денежных знаков Временного правительства, которые заверялись определенным способом – как правило, печатями и подписями должностных лиц. Также использовались специальные штампы с надписями «Имеют право хождения на территории...». В обращении находились и денежные знаки, выпущенные специально для России зарубежными странами (Америкой, Японией, странами Антанты), при этом были как оккупационные деньги (японские оккупационные иены и сены, деньги Западной добровольческой армии, немецкие оккупационные деньги и т. д.), так и деньги, отпечатанные за рубежом по заказу российских властей.

В качестве примера эмиссии местных денежных знаков на территории бывшей Российской империи можно привести краткосрочную бону Слуцкого уездного земства 1918 г. Данные денежные знаки были выпущены на общую сумму в 500 тыс. рублей и обеспечивались краткосрочными обязательствами и процентными бумагами Государственного казначейства и недвижимым имуществом, принадлежащим земству, общей стоимостью 700 тыс. рублей. Слуцкие уездные бонны находились в обращении параллельно с государственными кредитными билетами и могли быть обменяны на них в кассе управы.

В период с 1918 по 1922 г. на территории России в обращении находились сотни видов денежных знаков и денежных суррогатов. Так, с 1918 г. свои деньги начали выпускать органы власти (Центральное временное правительство, Сибирское временное правительство, Временное правительство Северной области и др.), муниципальные образования, отделения Государственного банка в регионах (денежные знаки Оренбургского отделения Государственного банка, денежные знаки Ростовской конторы Государственного банка и др.). Интересным примером является выпуск Кяхтинским отделением Народного банка десятирублевой банкноты, в центре которой был приклеен фрагмент «керенской» купюры в 40 рублей¹⁸⁵.

В годы Гражданской войны количество денежных знаков еще увеличилось за счет банкнот, эмитируемых различными вооруженными силами. Так, например, на юге России в обращении находились билеты Государственного казначейства Главного командования вооруженными силами на юге России. Свои денежные знаки выпускали А.В. Колчак, атаман Г.М. Семенов, генералы А.П. Родзянко, Н.Н. Юденич, А.Е. Едрихин и многие другие.

Советская денежная система в период с 1918 по 1924 г. тоже не была однородна. Изначально денежные отношения вообще предлагалось заменить товарными, но полностью деньги вытеснены не были¹⁸⁶. Так, например, свои деньги выпускали ЦИК Сибири, Совнарком Сахалинской области, в ряде регионов в обращении продолжали находиться денежные знаки Вре-

¹⁸⁴ См. подробнее: Эпи и ропи обидели евро. В Европе вошли в моду региональные валюты // Российская газета <http://www.rg.ru/2011/09/28/epi.html> (дата обращения: 13.01.2018).

¹⁸⁵ См. подробнее об этом: Петин Д.И. Белая гвардия. Золотой запас // Секретные материалы 20 в. Досье. Специальный выпуск. 2013. № 39. С. 8–9.

¹⁸⁶ Первоначально отношение Советской власти к деньгам было однозначно негативным, что было даже отображено в программе Коммунистической партии РКП(б). Однако в условиях полной разбалансировки финансово-экономических отношений советское правительство так и не смогло найти более удачного средства обращения и платежа, чем деньги (См.: Артемов Н.М., Арзуманова Л.Л., Ситник А.А. Денежное право. М., 2011. С. 41).

менного правительства¹⁸⁷. Разрозненность в денежном обращении Советской России была ликвидирована лишь благодаря советскому золотому червонцу.

В годы Великой Отечественной войны на территории СССР в системе товарообмена деньги хоть и присутствовали, но практически не использовались, так как почти повсеместно реализовывалась карточная система. На оккупированных территориях, как и в годы интервенции, нацистами предпринимались попытки организации местного денежного обращения путем выпуска оккупационных денежных знаков (например, оккупационных карбованцев на территории Украины). Подобную практику в годы Второй мировой войны использовала и Япония, распространявшая в странах Юго-Восточной Азии японские оккупационные песо.

Вертикальное параллельное денежное обращение существовало в России и в начале 90-х гг. XX в. С одной стороны, изготовление денег и денежных суррогатов на местах было вызвано желанием стабилизировать финансовую систему и организовать товарообмен. С другой стороны, введение своих денег в отдельных территориях, например на Урале, воспринималось не иначе как желание данной территории выйти из состава Российской Федерации. Именно по этой причине в Конституции Российской Федерации 1993 г. вводится запрет на осуществление эмиссии денежных знаков иными субъектами, кроме Центрального банка Российской Федерации.

В начале 90-х гг. XX в. на территории нашего государства денежные знаки (денежные суррогаты) в форме чеков, талонов, внутрихозяйственных денежных знаков и т. д. печатали и использовали в расчетах не только органы публичной власти, но и заводы, совхозы и колхозы. Стоит отметить, что в 2005 г. Конституционный Суд Российской Федерации определил, что «вопросы денежной эмиссии и обмена денежных знаков относятся к публично-правовой, а не частноправовой сфере регулирования»¹⁸⁸.

Что касается практики вертикального параллельного денежного обращения, то в России в начале 90-х гг. XX в. в обращении находились: уральские франки – расчетные чеки товарищества «Уральский рынок» (выпущены в обращение в Свердловске в 1992 г.)¹⁸⁹, внутрихозяйственные расчетные чеки Администрации Костромской области, потребительские казначейские билеты Администрации Нижегородской области и т. д. Последние два представляли собой в большей степени денежные суррогаты.

Подводя итог, можно заключить, что вертикальное параллельное денежное обращение является распространенной мировой практикой, имеющей, несомненно, свои положительные моменты. Региональные и местные валюты препятствуют оттоку капитала из отдельно взятой территории государства, способствуют сохранению и развитию региональной и местной промышленности, что очень важно в условиях глобализации, а также способствуют развитию туристской деятельности. В России вертикальное параллельное денежное обращение, как и любое другое параллельное денежное обращение внутри государства, безальтернативно запрещено и Конституцией Российской Федерации, и иными нормативными правовыми актами и в целом воспринимается негативно из-за событий, происходивших в России в начале 90-х гг. XX в.

¹⁸⁷ См. подробнее об этом: Петин Д.И. Белая гвардия. Золотой запас // Секретные материалы 20 в. Досье. Специальный выпуск. 2013. № 39. С. 9, 17, 32.

¹⁸⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2005 г. № 487-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Тихоновой Антонины Васильевны на нарушение ее конституционных прав ч. 2 ст. 31 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

¹⁸⁹ Уральские франки были отпечатаны на Пермской фабрике Госзнака, имели девять степеней защиты и могли полноценно использоваться в качестве денег (См. подробнее: Чупин В. Уральские франки // dobrayalira.ru/chtenie/arhiv-dobroy-liry/uralskie-franki.html (дата обращения: 04.08.2013).

Глава 4. Бюджетные институты регионального финансового права

§ 1. Правовое регулирование публичных региональных расходов

Всевозможные потребности, возникающие на территории региона, порождают необходимость формирования и осуществления соответствующих расходов. «Расход сам по себе не имеет важного значения: он представляет цифру выдачи, мало говорящую за себя; вся важность расходов заключается в потребности, ради которой он делается и которой он удовлетворяет»¹⁹⁰.

В зависимости от характера потребностей, на которых они основаны, расходы в том или ином регионе можно подразделить на публичные и частные. Традиционно при делении публичного и частного принимается во внимание критерий интереса, впервые выделенный Ульпианом¹⁹¹: публичное – направлено на удовлетворение общих интересов, частное – служит интересам частных лиц. Публичный интерес – это признанная государством и обеспеченная правом потребность социальной общности, удовлетворение которой является условием и гарантией ее существования и развития¹⁹².

Следовательно, публичные региональные расходы – это прежде всего те, которые осуществляются за счет средств государственных фондов субъектов Российской Федерации для удовлетворения публичных (общественных) интересов. При этом, по мнению Ю.А. Тихомирова, публичность не следует сводить лишь к государственным интересам; признаком публичности выступает публичный интерес как некое обобщение общественного интереса в каждой из сфер – экономической, социальной и т. п.¹⁹³

В целом к публичным региональным расходам относятся:

- расходы централизованных фондов субъектов Российской Федерации (региональных бюджетов, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов);
- расходы децентрализованных фондов субъектов Российской Федерации (расходы государственных учреждений и унитарных предприятий)¹⁹⁴.

Государственные децентрализованные фонды следует отграничивать от иных децентрализованных фондов публичного характера. Как совершенно справедливо отмечала Н.И. Химичева, публичный характер имеют не только государственные и муниципальные денежные фонды, но и иные финансовые ресурсы, необходимые для реализации соответствующих задач государства. На использование в публичных целях денежных фондов негосударственной формы собственности указывают и другие авторы¹⁹⁵. В качестве примера такого публичного регионального децентрализованного фонда можно привести фонд капитального ремонта многоквартирных домов, являющийся юридическим лицом, созданным в соответствии со ст. 178 Жилищного кодекса Российской Федерации субъектом Российской Федерации в организационно-правовой форме фонда.

¹⁹⁰ Патлаевский И. Курс финансового права. Одесса, 1885. С. 23.

¹⁹¹ Дигесты Юстиниана Т. 1 (кн. 1–4) / Пер. с лат.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. М., 2002. С. 84.

¹⁹² Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 3.

¹⁹³ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М., 1995. С. 61, 64–80.

¹⁹⁴ Подробнее об отнесении расходов государственных учреждений и унитарных предприятий к публичным расходам см.: Пятковская Ю.В. Бюджетные расходы в системе государственных и муниципальных расходов: правовой аспект / Под общ. ред. Е.Ю. Грачевой. Иркутск, 2015. С. 25–26.

¹⁹⁵ См., например: Васильева Н.В. Правовое регулирование публичных доходов. Иркутск, 2015. С. 41–42, 68–70.

Вместе с тем, являясь собственниками своего имущества, данные хозяйствующие субъекты действуют в неких общих, публичных интересах¹⁹⁶. Как следует из ст. 10 Закона Иркутской области от 27 декабря 2013 г. № 167-ОЗ «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Иркутской области», данный фонд создается Правительством Иркутской области в целях обеспечения своевременного проведения капитального ремонта в многоквартирных домах, расположенных на территории Иркутской области, создания безопасных и благоприятных условий проживания граждан, то есть в публичных целях.

Таким образом, в данном случае мы наблюдаем децентрализацию публичных функций государства иным хозяйствующим субъектам, способным достаточно эффективно их осуществлять¹⁹⁷, одновременно извлекая прибыль. Следует согласиться с А.М. Черноверхским, полагающим, что это позволяет достичь сразу нескольких целей: избавиться от излишних функций и сократить неэффективные расходы, а также осуществление указанных функций более результативно¹⁹⁸.

Как отмечал П.М. Годме, бывают случаи, когда даже частные или получастные организации получают от государства право осуществлять некоторые программы или prerogatives публичной власти и могут использовать в своей деятельности средства принуждения. При этом, по его мнению, государство принимает во внимание общую заинтересованность в деятельности этих организаций и предоставляет им возможность использовать средства публичной власти¹⁹⁹. Так, государство участвует в обеспечении их соответствующими финансовыми ресурсами или создает условия для аккумуляции этих ресурсов²⁰⁰. В связи с этим в литературе совершенно обоснованно высказываются идеи ужесточения финансово-правового регулирования использования отдельных таких фондов²⁰¹, в том числе путем распространения на данную сферу требований о прозрачности (открытости), эффективности соответствующих расходов.

Основу всех публичных региональных расходов составляют расходы бюджетов субъектов Российской Федерации (региональные бюджетные расходы). При этом следует разграничивать понятия «расходы бюджета субъекта Российской Федерации» и «государственные расходы субъекта Российской Федерации» (региональные государственные расходы).

Являясь понятием многоаспектным, государственные расходы субъекта Российской Федерации в материальном значении можно определить как государственные затраты, издержки, выплаты, осуществляемые в денежной форме за счет средств региональных государственных фондов для финансового обеспечения задач и функций субъекта Российской Федерации. Данный подход к определению государственных расходов применяется во многих финансово-правовых исследованиях²⁰².

¹⁹⁶ Карасева М.В. Предмет финансового права: новые подходы // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)», тезисы докладов на кафедре финансового права и бухгалтерского учета. М., 2009. С. 49–50; Ястребов О.А. К вопросу о персонификации субъектов публичного права // Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Н.А. Куфаковой. Москва, 4 апреля 2014 г. М., 2014. С. 55.

¹⁹⁷ Беликов Е.Г. О финансово-правовом регулировании деятельности государственных корпораций // Современное финансовое право: федеральные и региональные аспекты: Сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д-ра юрид. наук, проф., акад. МАН ВШ Н.И. Химичевой. Саратов, 2009. С. 86.

¹⁹⁸ Черноверхский А.М. Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2010. С. 39.

¹⁹⁹ Годме П.М. Финансовое право. М., 1978. С. 55.

²⁰⁰ Например, путем императивного закрепления обязанности населения вносить взносы в фонд капитального ремонта в соответствии со ст. 170 Жилищного кодекса Российской Федерации.

²⁰¹ См., например: Ручкина Г.Ф., Купызин В.В. Правовой режим фондов денежных средств коммерческих организаций в инновационной социально ориентированной экономике // Финансовое право. 2011. № 4. С. 8–12.

²⁰² Финансовое право: Учебник для средних специальных учебных заведений / Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. М., 2013. С. 267; Финансовое право: Учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др.; отв. ред. С.В. Запольский. М., 2011.

Характеризуя государственные расходы, также следует учитывать, что они представляют собой экономическую категорию, то есть фундаментальное понятие экономической науки, выражающее однородные процессы и явления²⁰³. Экономический аспект позволяет взглянуть на государственные и муниципальные расходы как на совокупность экономических отношений по использованию фондов денежных средств государства и местного самоуправления в интересах общества; этот аспект акцентирует внимание на явлениях макроэкономического плана, объективности существования финансов в целом²⁰⁴.

При этом государственные расходы, являясь разновидностью государственных финансов, представляют собой достаточно эффективный инструмент регулирования экономики по сравнению с административным воздействием на данную сферу.

Как известно, рыночное регулирование несовершенно. Необходимость государственного вмешательства в экономику обусловлена необходимостью решения задач, связанных с удовлетворением потребностей всего общества: обеспечением крупных структурных сдвигов, поддержкой приоритетных направлений экономического развития, расширением и совершенствованием объектов социальной и производственной инфраструктуры и т. п. Как совершенно справедливо отмечал М.И. Пискотин, «тот потенциал, которым пока располагает Россия, сам по себе еще не гарантирует необходимого подъема ее экономики. Но он вполне позволяет добиться такого подъема при условии, если государство будет проводить активную и обоснованную экономическую политику, полностью отвечающую национальным интересам страны»²⁰⁵. При этом значительная роль в регулировании публичного социально-экономического развития региона отводится государственным расходам, которые воздействуют на обозначенную сферу посредством:

- содержания региональных государственных учреждений и организаций;
- осуществления государственных закупок;
- осуществления трансфертных платежей социального характера²⁰⁶.

Таким образом, как справедливо отмечал экономический советник О. фон Бисмарка А. Вагнер, государство из «ночного сторожа» превращается в довольно активного хозяйствующего субъекта.

При этом «разумные расходы могут усилить источники доходов и могут из скудных источников создать обильные. Бесцельные, плохо рассчитанные расходы могут истощить со временем наибольшее источники доходов»²⁰⁷. Тем самым подчеркивается распределительная функция финансов, составной частью которой является регулирующее воздействие региональных государственных расходов. Государственные органы субъекта Российской Федерации должны таким образом осуществлять распределение финансовых ресурсов между публичными и частными финансовыми фондами, чтобы стимулировать позитивные явления и противодействовать негативным процессам.

Региональные государственные расходы, являясь разновидностью финансовых отношений, выполняют также присущую финансам контрольную функцию. По мнению Ф. Нитти, «государственные расходы служат в некотором отношении наиболее достоверным показателем коллективной деятельности каждого народа. На бюджет можно смотреть как на великую книгу

URL: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2018).

²⁰³ Вознесенский Э.А. Методологические аспекты анализа сущности финансов. М., 1974. С. 16.

²⁰⁴ Цыренжапов Ч.Д. Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2005. С. 18; Пискотин М.И. Россия в XX веке: неоконченная трагедия. М., 2001. С. 6.

²⁰⁵ Пискотин М.И. Россия в XX веке: неоконченная трагедия. М., 2001. С. 6.

²⁰⁶ Экономическая теория: Учебное пособие / Под общ. ред. В.К. Гилевой, Е.В. Чигриной. Иркутск, 2008. С. 385.

²⁰⁷ Берендтс Э.Н. Русское финансовое право. Лекции, читанные в Императорском училище правоведения. С.-Петербург, 1914. С. 157.

коллективной психологии. Назначение государственных поступлений на определенные цели обнаруживает не только уровень общественного развития, но и стремления каждой страны»²⁰⁸.

Вместе с тем региональные государственные расходы, в определенной степени позитивно влияющие на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации и достоверно отражающие это развитие, должны иметь свои пределы, обусловленные необходимостью сохранения рыночной экономики, основанной на принципе конкуренции и ограничения монополистической деятельности, и обеспечивающие соблюдение интересов частных хозяйствующих субъектов.

Наряду с определением в материальном и экономическом значении, о государственных расходах субъекта Российской Федерации можно говорить в организационном аспекте – как о процессе. Так, Н.А. Куфакова, определяя категорию «государственные расходы», указывала, что это «планомерное использование Советским государством централизованных и децентрализованных денежных фондов на создание материально-технической базы коммунизма, удовлетворение постоянно растущих материальных и культурных потребностей народа и укрепление обороноспособности страны»²⁰⁹.

Кроме того, организационный аспект категории «региональные государственные расходы» характеризует их рассмотрение в качестве составной части финансовой деятельности государства²¹⁰. При этом отдельные авторы полагают, что государственные и муниципальные расходы являются составной частью лишь стадии использования денежных средств, находящихся в собственности и распоряжении государства или муниципалитетов²¹¹, с чем вряд ли можно согласиться по следующим причинам.

Традиционно финансовая деятельность государства и местного самоуправления рассматривается как деятельность по образованию (формированию), распределению и использованию принадлежащих им денежных фондов. Стадия образования фондов представляет собой деятельность по наполнению фондов доходами и иными поступлениями в различных правовых формах (налоговые поступления, заимствование денежных средств и т. п.). Стадия распределения необходима для сбалансирования различных денежных фондов государства и местного самоуправления. Например, для сглаживания горизонтальных финансовых дисбалансов централизованных фондов субъектов Российской Федерации, обусловленных различным социально-экономическим развитием регионов России, возникает необходимость в распределении межбюджетных трансфертов. Использование как стадия финансовой деятельности государства представляет собой расходование соответствующих фондов, в результате которого денежные средства направляются «конечным» получателям. При этом деление финансовой деятельности на стадии достаточно условно. Например, распределение денежных средств между федеральным и региональными бюджетами в форме дотаций для федерального бюджета может быть рассмотрено в качестве стадии распределения, а для регионального бюджета – как стадия формирования фонда. Перечисление бюджетных инвестиций на банковский счет государственного унитарного предприятия будет одновременно являться стадией использования государственного централизованного фонда и стадией формирования государственного децентрализованного фонда.

Несомненно, региональные государственные расходы осуществляются на стадии использования соответствующих денежных фондов. Вместе с тем о государственных расходах субъек-

²⁰⁸ Нитти Ф. Основные начала финансовой науки. М., 1904. С. 135.

²⁰⁹ Советское финансовое право: Учебник / Отв. ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкин. М., 1974. С. 316.

²¹⁰ Финансовое право: Учебник / Под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М., 2003. С. 315.

²¹¹ Петрова И.В. Соотношение государственных (муниципальных) и бюджетных расходов, их ключевые характеристики // Финансовое право. 2015. № 7. С. 11.; Куркова М.А. Правовое регулирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации / Бюджетная реформа в России и правовое регулирование региональных бюджетных отношений: Монография / Отв. ред. И.Б. Лагутин. Курск, 2012. С. 34.

екта Российской Федерации можно говорить и на второй стадии финансовой деятельности – на стадии распределения, поскольку в этом случае финансово обеспечивается государственная потребность в равномерном развитии территорий региона посредством обеспечения соответствующей равномерной финансовой базы.

Нередко при определении государственных расходов в рамках различных подходов делается акцент на их урегулированность нормами финансового права. Так, Э.М. Берендтс придерживался материального подхода в определении государственных расходов, подчеркивая при этом их юридическую составляющую. По его мнению, с правовой точки зрения государственные расходы – все выдачи и затраты государственных хозяйственных средств, производимые законом уполномоченными органами государства в законной форме для исполнения задач, требуемых или допущенных законом же²¹².

Некоторые авторы видят в таких определениях характеристику государственных расходов с правовой точки зрения²¹³. Комментируя это, можно лишь согласиться с Л.К. Вороновой, отмечавшей, что общественные отношения в области расходов могут выступать только как правоотношения, которые «неотделимы от реальных фактических обстоятельств – использования денежных средств на покрытие расходов, связанных с функционированием того или иного органа государства»²¹⁴.

Региональные государственные расходы весьма многообразны. При этом значительную их долю составляют бюджетные расходы, представляющие собой, согласно ст. 6 БК РФ, выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета. Следовательно, рассмотренные ранее подходы к определению государственных расходов субъекта Российской Федерации характерны и при определении категории бюджетных расходов.

Подробнее остановимся на приведенной легальной дефиниции бюджетных расходов. Следует обратить внимание на сделанные законодателем исключения из состава бюджетных расходов – средства, учитываемые в соответствии с БК РФ в качестве источников финансирования дефицита бюджета. Подобные исключения содержатся в дефинициях бюджетных расходов и в зарубежной практике. Так, согласно п. 13 ст. 2 Бюджетного кодекса Украины расходы бюджета – средства, направленные на осуществление программ и мер, предусмотренных соответствующим бюджетом. К расходам бюджета не принадлежат погашение долга; предоставление кредитов из бюджета; размещение бюджетных средств на депозитах; приобретение ценных бумаг; возврат излишне уплаченных в бюджет сумм налогов и сборов и других доходов бюджета, проведение их бюджетного возмещения²¹⁵.

Следовательно, не являются региональными бюджетными расходами средства, направленные на погашение ранее полученных банковских, бюджетных кредитов, погашение основного долга по обязательствам, связанным с размещением государственных (муниципальных) ценных бумаг. Не относится к числу расходов бюджета и выдача бюджетных кредитов, предоставление которых происходит по тем же правилам, что и осуществление бюджетных расходов – на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете. Таким образом, из состава региональных бюджетных расходов исключается предоставление денежных средств, обуславливающее возмездные, возвратные отношения. В целях ограничения расходов бюджета от выплат по источникам финансирования дефицита бюджета в научной литературе предлагается определять их

²¹² Берендтс Э.Н. Русское финансовое право. Лекции, читанные в Императорском училище правоведения. С.-Петербург, 1914. С. 156.

²¹³ Финансовое право: Учебник / А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др.; отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М., 2011. URL: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2018).

²¹⁴ Воронова Л.К., Мартыанов И.В. Советское финансовое право: Учебное пособие. Киев, 1983. С. 150.

²¹⁵ URL: <http://www.profiwins.com.ua/legislation/kodeks/927.html> (дата обращения: 10.01.2018).

как выплаты из бюджета, не влекущие изменения активов или обязательств публично-правового образования²¹⁶.

В научной литературе отдельными авторами высказывается критика легального определения расходов бюджетов, закрепленная в ст. 6 БК РФ. Так, А.В. Голубев полагает, что определение расходов бюджетов как выплачиваемых из бюджета денежных средств не соответствует роли этого понятия в регулировании бюджетных отношений. С учетом приведенного определения, по его мнению, о расходах можно говорить, лишь когда денежные средства на едином счете бюджета, как объекты данных бюджетных отношений, реально существуют, то есть после исполнения бюджета по доходам, в связи с чем указывается на некорректное использование понятия «расходы бюджета» в ряде статей БК РФ²¹⁷.

Действительно, в отдельных статьях БК РФ наблюдаются некоторые неточности в использовании бюджетно-правовых категорий. Например, следует согласиться с рассматриваемым А.В. Голубевым некорректным определением дефицита бюджета как превышения расходов бюджета над его доходами (ст. 6 БК РФ), что с учетом содержания понятия расходов бюджета возможно лишь на стадии исполнения бюджета, в то время как дефицит бюджета утверждается законом (решением) о бюджете. Речь должна идти о превышении плановых показателей расходов над доходами.

В целом же существенная переработка определения расходов бюджетов не представляется необходимой. Определяя расходы бюджетов как выплачиваемые из бюджета денежные средства, следует различать действия по формированию бюджетных расходов и действия по их осуществлению. При этом в процессе формирования и осуществления бюджетных расходов есть несколько этапов.

Формирование бюджетных расходов предполагает возникновение расходного обязательства; преобразование расходного обязательства в бюджетное путем включения затрат на соответствующие нужды в закон (решение) о бюджете с одновременным утверждением бюджетных ассигнований; утверждение лимитов бюджетных обязательств.

Осуществление бюджетных расходов (исполнение бюджета по расходам) включает в себя принятие и учет бюджетных и денежных обязательств; подтверждение денежных обязательств; санкционирование оплаты денежных обязательств; подтверждение исполнения денежных обязательств.

Давая характеристику региональным бюджетным расходам, следует также остановиться на анализе смежной финансово-правовой категории «финансирование». Традиционно в науке финансового права финансирование рассматривается в качестве метода ведения финансовой деятельности государства и муниципальных образований, представляющего собой безвозвратное и безвозмездное предоставление соответствующих денежных средств, наряду с методом кредитования, предполагающим выделение денежных средств на началах возмездности и возвратности²¹⁸.

В научной литературе нередко приводятся определения финансирования в более широком смысле. Так, М.В. Карасева говорит о методах безвозвратного и возвратного финансирования²¹⁹, по сути отождествляя возвратное финансирование с традиционным методом кредитования. По мнению Ю.О. Костенко, государственные и муниципальные расходы осуществляются путем финансирования, которое в зависимости от источников подразделяется на виды: бюджетное финансирование, самофинансирование и кредитование²²⁰. С.И. Федчук настаивает на

²¹⁶ Комягин Д.Л. Развитие публичных расходов. Соотношение расходов и доходов бюджета / Казна и бюджет / Отв. ред. Д.Л. Комягин. М., 2014. С. 204.

²¹⁷ Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. 2012. № 2. С. 16.

²¹⁸ Финансовое право / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 2001. С. 31.

²¹⁹ Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: Учебник. М., 2000. С. 22.

²²⁰ Костенко Ю.А. Финансовое право України: Навч. посібник. Киев, 2009. С. 70.

произошедших изменениях в понятийном аппарате, обусловленных трансформациями в экономике и также рассматривает понятие финансирования бюджетных расходов в более широком значении²²¹.

Таким образом, можно рассматривать термин «финансирование» как в узком значении (как безвозвратное и безвозмездное предоставление соответствующих денежных средств), так и в широком (как осуществление выплат из соответствующих фондов различного характера). При этом следует помнить, что с учетом положений действующей редакции БК РФ сами расходы бюджетов представляют собой преимущественно безвозмездное и безвозвратное предоставление денежных средств. Следовательно, на сегодняшний день можно говорить о финансировании бюджетных расходов лишь в узком значении данного понятия.

Для всесторонней характеристики региональных бюджетных расходов необходимо проанализировать их виды, формы и способы осуществления.

Виды расходов бюджета можно выделить, применяя их классификацию по разнообразным основаниям, как закрепленным законодательно при регламентации бюджетной классификации Российской Федерации, так и предлагаемым ученым сообществом.

Региональные бюджетные расходы можно классифицировать по ведомственному признаку. Официально данное деление расходов закрепляется как «ведомственная структура расходов бюджета», то есть распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете, по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам) видов расходов бюджетов либо по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам и (или) целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджетов. Таким образом, расходы бюджета можно подразделить на виды в зависимости от того, какой орган или учреждение наделяется полномочиями распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств²²². Классификация расходов бюджета по ведомственному признаку имеет важное значение для правильного его исполнения, поскольку обеспечивает адресный характер предоставляемых бюджетных средств.

Данная классификация расходов рассматривалась и дореволюционными специалистами по финансовому праву. Так, С.И. Иловыйский в своем учебнике финансового права 1895 г. отмечал, что деление государственных расходов по ведомствам, которые заведуют этими расходами, является чисто внешним и не объясняет характера государственных расходов, так как «часто одно ведомство управляет весьма различными предметами, а с другой стороны, об одном и том же предмете заботятся несколько ведомств²²³».

Качественную направленность расходов региональных бюджетов можно выявить при анализе расходов по функциональному признаку (то есть исходя из функций публично-правового образования). Следует отметить, что действующая редакция БК РФ не содержит понятия «функциональная классификация расходов». Вместе с тем заложенный в ст. 20 БК РФ критерий разграничения разделов, подразделов классификации расходов бюджета отражает именно функциональную направленность расходов.

Выделение функций публично-правового образования, а следовательно, и сама функциональная классификация расходов бюджета основаны на конституционных нормах о раз-

²²¹ Федчук С.И. Некоторые вопросы финансирования бюджетных расходов на Украине, его признаки и формы в современных условиях // Финансовое право. 2010. № 5. С. 6–10.

²²² Д.Л. Комягин именуется обозначенную классификацию бюджетных расходов классификацией по управлению, то есть в зависимости от субъекта, на которого возложено управление данными расходами (Комягин Д.Л. К вопросу о классификации бюджетных расходов // Реформы и право. 2010. № 3. С. 10–15).

²²³ Иловыйский С.И. Учебник финансового права. Одесса, 1985. С. 26.

граничении предметов ведения и полномочий между публично-правовыми образованиями (ст. 71–73, гл. 8 Конституции Российской Федерации), а также нормах Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Анализ функциональной структуры региональных бюджетных расходов позволяет выявить приоритетные направления государственной политики. Так, согласно статистическим данным Министерства финансов Российской Федерации, по итогам исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации за 2016 г. расходы по функциональному признаку (по разделам классификации расходов бюджетов) распределились следующим образом: образование – 25,63 %; национальная экономика – 20,15 %; социальная политика – 16,65 %; здравоохранение – 12,83 %; жилищно-коммунальное хозяйство – 9,42 %; общегосударственные вопросы – 6,29 %; культура, кинематография – 3,43 %; физическая культура и спорт – 2,13 %; обслуживание государственного и муниципального долга – 1,55 %; национальная безопасность и правоохранительная деятельность – 1,14 %; средства массовой информации – 0,44 %; охрана окружающей среды – 0,22 %; национальная оборона – 0,05 %; межбюджетные трансферты общего характера – 0,01 %²²⁴.

Важное значение в бюджетной практике до недавнего времени имела экономическая классификация бюджетных расходов. По экономическому содержанию бюджетные расходы подразделяются на текущие и капитальные. К текущим расходам отнесены те, которые обеспечивают текущее функционирование органов публичной власти, оказание государственной поддержки другим бюджетам, отраслям экономики на их текущее функционирование, а также иные расходы, не отнесенные к капитальным. Капитальные расходы бюджета направлены на обеспечение инвестиционной и инновационной деятельности, расходы на проведение капитального ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается государственное (муниципальное) имущество. Именно капитальные расходы способствуют качественному развитию публично-правовых образований и расширению инфраструктуры социально-экономической сферы.

Данная классификация была введена в связи с острой проблемой дефицитности бюджетов в 90-х гг. В случае если денежных поступлений в бюджет было недостаточно для финансирования всех расходов, то осуществлялись только текущие расходы²²⁵. В настоящее время нормы, закрепляющие деление расходов на текущие и капитальные (ст. 66–68 Бюджетного кодекса Российской Федерации), утратили силу. Следовательно, на сегодняшний день можно говорить только о научном значении экономической классификации расходов бюджета.

В научной литературе подчеркивается, что экономическая классификация расходов необходима для оценки устойчивости бюджетного потенциала публично-правового образования. При этом наряду с капитальными расходами бюджета выделяются защищенные статьи расходов и иные текущие расходы²²⁶.

Следует отметить, что защищенные статьи расходов активно применялись в бюджетной практике России в 90-е гг., их перечень ежегодно определялся при утверждении бюджета. По этим статьям предусматривалось производство расходов в полном объеме. Механизм защищенных статей активно применялся в региональной бюджетной практике. Например, в соответствии с Областным законом Ленинградской области от 18 декабря 1997 г. № 58-оз «Об

²²⁴ Расчет произведен на основе данных Минфина России. URL: <http://minfin.ru/ru/statistics/subbud/index.php#> (дата обращения: 10.01.2018).

²²⁵ См. п. 2 ст. 13 Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» (утратил силу).

²²⁶ Яшина Н.И., Грушина И.А. Управление расходами бюджетов административно-территориальных образований: Монография. Н. Новгород, 2004. С. 48–49.

областном бюджете Ленинградской области на 1998 г.» основными защищенными статьями расходов областного бюджета Ленинградской области на 1998 г., подлежащих финансированию в первоочередном порядке и полном объеме, были:

- заработная плата с начислениями;
- стипендии;
- государственные пособия, социальные и компенсационные выплаты населению, установленные законодательством Российской Федерации и Ленинградской области;
- питание в учреждениях здравоохранения, образования, социального обеспечения;
- приобретение медикаментов и перевязочных материалов;
- расходы на погашение и обслуживание внутреннего долга.

Необходимо отметить, что некоторые аспекты практики установления защищенных статей подвергались критике. Во-первых, критику вызывал сам термин «защищенные статьи», в альтернативу ему предлагалось использовать утвердившиеся в зарубежной практике «обязательные», «неотвратимые» расходы. Во-вторых, предлагалось количественно определить границы «защищенных статей» (возможно, с использованием мирового опыта, где оптимальным признается соотношение подобных статей в бюджете в размере 1/12–1/14 от общего объема бюджетных назначений)²²⁷.

Вступивший в силу с 1 января 2000 г. БК РФ выделение защищенных статей расходов не предусмотрел. Интересно, что в дальнейшей бюджетной практике термин «защищенные статьи» не упоминается, но устанавливались приоритетные направления расходов (например, финансовая поддержка дорожного и сельского хозяйства, малого и среднего бизнеса, занятости населения²²⁸).

В связи с этим возникает вопрос о том, что подразумевается под приоритетными направлениями расходов, какие юридические последствия имеет включение данной статьи в закон о бюджете. В настоящее время законодательно не устанавливается, в чем выражается приоритет указанных расходов (не говорится о том, что эти расходы должны финансироваться в полном объеме, несмотря на то, каким образом исполняется доходная часть, не устанавливается, что на них не распространяется механизм сокращения расходов).

Однако, несмотря на отсутствие соответствующего регулирования, «приоритетность расходов» фактически учитывалась при исполнении бюджета. Как официальное признание такой практики можно расценивать положения Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., где указывается на необходимость пересмотреть сложившийся подход к оптимизации бюджетных расходов, основанный на выделении «защищенных» статей расходов федерального бюджета и корректировке расходных обязательств от уровня текущих значений и приводящий к ухудшению структуры бюджета вследствие урезания расходов, направленных на развитие. Соотношение приоритетов социально-экономического развития и бюджетной политики должно опираться на институт государственных программ.

О приоритетных (защищенных) расходах бюджета в последние годы упоминается и в региональных нормативных правовых актах²²⁹.

Таким образом, прослеживается потребность в возрождении института «приоритетных (защищенных) расходов бюджета» и легальном закреплении категории «приоритетные (защи-

²²⁷ Панькин М.А. Нужен ли России секвестр? // Финансы. 1998. № 11. С. 14.

²²⁸ См.: Постановление администрации Владимирской области от 14 июля 2015 г. № 686 (с последн. изм. от 2 декабря 2015 г.) «Об основных направлениях налоговой политики, бюджетной политики, долговой политики Владимирской области и других исходных данных для составления проекта областного бюджета на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг.».

²²⁹ См., например: Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 12 октября 2011 г. № 973 (с последн. изм. от 20 июня 2016 г.) «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Развитие образования Республики Саха (Якутия) на 2012–2019 годы»; приказ Департамента образования г. Москвы от 27 декабря 2007 г. № 1003 (с последн. изм. от 4 сентября 2008 г.) «О бюджете образовательных и иных учреждений системы Департамента образования города Москвы на 2008 год».

щенные) расходы бюджета», представляющей собой расходы бюджета, соответствующие установленным в документах стратегического планирования приоритетным направлениям социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, не подлежащие сокращению при исполнении бюджета. При этом в целях повышения эффективности управления региональными финансами в условиях дефицита бюджетных средств, обеспечивающей баланс интересов разных ветвей государственной власти субъекта Российской Федерации, представляется целесообразным утверждать направления приоритетных (защищенных) расходов субъекта Российской Федерации одним из следующих способов:

- в законе субъекта Российской Федерации о бюджете;
- в ходе исполнения бюджета комиссией, включающей на паритетных началах представителей законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации.

Наряду с приведенными классификациями расходов бюджетов в научной литературе выделяется множество иных. Так, М.М. Сперанский с учетом степени необходимости расходов разделял их на необходимые, полезные, избыточные и излишние (бесполезные). Необходимыми расходами, по его мнению, необходимо считать все те, без которых не может обеспечиваться внутренняя и внешняя безопасность государства; полезные – которые направлены на гражданское усовершенствование; избыточные принадлежат к некоторой роскоши и великолепию государства; излишние (бесполезные) являются неразумными с точки зрения государственной экономии, характерные не для государственного хозяйства, а для частной промышленности. При этом излишние расходы могут быть «не только в издержках бесплодных, но и в предметах самых полезных и даже необходимых», в данном случае имеется в виду ситуация, когда на какое-либо мероприятие расходуется более, нежели требуется²³⁰

²³⁰ У истоков финансового права. М., 1998. С. 37–38.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.